Gestion publique

Acquisitions

Rapport du Groupe d'étude au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes

PROGRAMMES D'ACQUISITION DU GOUVERNEMENT

"MIEUX DÉPENSER"

Rapport du Groupe d'étude
au Groupe de travail
chargé de l'examen des
programmes

Juin 1985

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/8-1985F au Canada: 16,50 $
ISBN 0-660-91632-0 à l'étranger: 19,80 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	i
MANDAT	1
LISTE DES MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE	9
INTRODUCTION	13
APERÇU GÉNÉRAL - "MIEUX DÉPENSER"	15
SECTION 1 : UNE MEILLEURE ADMINISTRATION DU SYSTÈME D'ACQUISITION	23
Aperçu	23
Rôle des organisations de services communs	31
Achats de faible valeur monétaire	41
Conditions des contrats	55
Approbation des marchés	59
Entreposage, emmagasinage et aliénation	65
Ressources humaines	75
Gestion des grands projets de la Couronne	79
Gestion des dépenses des grands projets de la Couronne	97
SECTION 2 : LA CONCURRENCE ET L'IMPARTITION	123
Aperçu	123
La concurrence et l'impartition des services	129
La concurrence et l'impartition des biens	149
SECTION 3 : L'IMPARTITION	163
Aperçu	163
De plus grandes économies grâce à un recours accru à l'impartition	171
La politique du "faire ou faire faire" de ASC	189
La politique d'impartition en matière de sciences et de technologie	211
La politique d'impartition en matière d'informatique	231
SECTION 4 : ÉQUITÉ ET ACCESSIBILITÉ POUR LES FOURNISSEURS	251
Aperçu	251
Accessibilité	255
Petite et moyenne entreprise	263
Répartition régionale	273

SECTION 5 : L'ACQUISITION EN TANT QUE LEVIER 283

Aperçu 283
Retombées industrielles à long terme des grands projets de la Couronne 291
Mécanisme d'examen des acquisitions 313
Préparation de l'industrie implantée au Canada 333
Mise en oeuvre de plans stratégiques à long terme 349
Programmes d'acquisition des sociétés d'État 365
Programmes coopératifs d'acquisition fédéraux-provinciaux 371

Consultations 377

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir

prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au

Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

MANDAT

Établissement du mandat du Groupe d'étude devant faire rapport au Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes au sujet des politiques, processus et programmes d'acquisition du gouvernement fédéral.

Les achats de biens et de services auxquels procède le gouvernement fédéral représentent beaucoup d'argent. Au Canada, le secteur public (à tous les paliers) achète chaque année pour plus de 50 milliards de dollars en biens et en services, dont plus de 6 milliards sont fournis par l'intermédiaire d'Approvisionnements et Services Canada (ASC), un montant similaire par l'intermédiaire des sociétés d'État et 9 milliards par les sociétés de la Couronne. Le processus d'acquisition touche dans une certaine mesure presque toutes les autres organisations importantes du gouvernement fédéral. Les effets économiques des acquisitions fédérales s'étendent à toutes les régions du pays et se font sentir dans tous les secteurs de l'économie nationale du Canada.

La politique du gouvernement en matière de contrats est régie par la Loi sur l'administration financière et par d'autres lois du Parlement et est énoncée dans les directives de principe et les règlements du Conseil du Trésor. L'élément principal du processus d'acquisition du gouvernement est le recours à un agent de services communs, soit ASC, qui est chargé d'acheter la presque totalité des produits dont il a besoin ainsi qu'une part importante des services nécessaires. L'objectif du programme des approvisionnements, tel qu'énoncé dans le budget des dépenses, est le suivant : "Acquérir et fournir les biens et services requis par les ministères et organismes, compte tenu du rôle que jouent les achats dans la réalisation des objectifs nationaux, et fournir les services de disposition du matériel appartenant à la Couronne, au moindre coût dans les deux cas." Les principaux éléments du cadre statutaire en vertu duquel opère le programme des approvisionnements sont la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, la Loi sur la production de défense et la Loi sur les biens de surplus de la Couronne. Un certain nombre de décrets ainsi que plusieurs protocoles d'entente s'appliquent également. En ce qui a trait aux achats, ASC et les autres ministères sont régis par des mécanismes de contrôle des

règlements, des politiques et de la procédure afin de s'assurer que leurs programmes sont conformes aux objectifs nationaux et que les rapports avec les fournisseurs se caractérisent par la circonspection, la probité et l'équité. Un petit nombre de programmes, liés d'une manière ou d'une autre aux achats gouvernementaux, constituent une part importante du système. Dans cette catégorie s'inscrivent, par exemple, les politiques et programmes consistant à "faire ou faire faire" les activités de recherche-développement ou encore les services assurés de façon interne (impression, vérification, gestion, consultation ou traduction).

Un deuxième agent de services communs, Travaux publics Canada, s'acquitte de fonctions semblables en ce qui a trait à la gestion des biens immobiliers. La politique, les procédures et les activités relatives à Travaux publics Canada font actuellement l'objet d'un examen de la part du Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers et, par conséquent, n'entrent pas dans le cadre du présent examen.

Le Groupe d'étude procédera à des consultations au sujet des améliorations à apporter à l'efficience et à l'efficacité des politiques, processus et programmes d'acquisition actuels du gouvernement et fera des recommandations à cet égard. Lors de l'examen des programmes d'acquisition du gouvernement, le Groupe d'étude tiendra compte des objectifs du Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes et, plus particulièrement, de la nécessité de simplifier le système d'acquisition, de le rendre plus compréhensible et plus accessible en vue d'assurer un meilleur service, de diminuer la paperasserie administrative et d'améliorer le rendement.

L'examen portera principalement sur les activités d'acquisition des ministères et organismes fédéraux. Dans la mesure où une période d'examen de 90 jours peut lui permettre de tirer des conclusions et des observations valables, le Groupe d'étude pourra peut-être se renseigner au sujet d'aspects choisis des activités d'acquisition des grandes sociétés d'État.

En ce qui a trait à l'objet principal de son examen, le Groupe d'étude présentera un rapport dans lequel il fera part de ses observations et de ses conseils au sujet des trois thèmes principaux exposés ci-dessous :

a. La gestion plus efficace du système d'acquisition - Le Groupe d'étude cherchera à déterminer s'il est possible d'améliorer considérablement le service offert aux ministères-clients grâce à un meilleur rendement global ou à une réduction de la paperasserie administrative; de faire davantage montre de probité et de circonspection; de réaliser de plus grandes économies en accordant des contrats au secteur privé pour l'un ou l'autre des nombreux services particuliers ou centralisés actuellement offerts à l'intérieur d'un ministère ou encore par un ministère à un groupe client d'autres ministères. Dans ces domaines, le Groupe d'étude pourra s'arrêter à des questions précises comme les problèmes auxquels font face les ministères d'exécution (Défense nationale (MDN) et Transports (TC), par exemple) dans leurs rapports avec les ministères d'orientation et les organismes de services communs; les possibilités de mettre en oeuvre de meilleures procédures de gestion des dépenses (afin de réduire ce que certains considèrent comme étant d'imprudentes dépenses de fin d'année); l'opportunité de réaménagements organisationnels, comme la privatisation de certains services produits de façon interne; ou l'à-propos d'une augmentation ou d'une réduction (selon le cas) de la possibilité, pour les ministères-clients, de se procurer des biens ou des services sans passer par ASC.

b. Les possibilités de réduire les obstacles à l'accès au marché gouvernemental - Il s'agit de déterminer, par exemple, si les fournisseurs privés (petites ou grandes entreprises, centrales ou régionales) qui approvisionnent le gouvernement sont aux prises avec un système d'acquisition inutilement complexe, coûteux ou aux activités trop centralisées, ce qui nuit à un accès juste et équitable au marché gouvernemental. Dans ce domaine, le Groupe d'étude peut examiner le coût relatif que doivent assumer les entreprises qui font affaire avec le gouvernement, chercher à déterminer si les exigences gouvernementales sont trop strictes ou irréalistes dans un contexte commercial, évaluer la politique actuelle relative aux appels d'offres concurrentiels (et son incidence sur les différents secteurs, les petites et les grandes entreprises et les régions) ou

tenter de savoir s'il est souhaitable ou possible que ASC et ses ministères-clients procèdent davantage à des achats régionaux ou "sur place".

c. Le recours aux programmes d'acquisition en tant que levier permettant de réaliser les objectifs nationaux - Les gouvernements contemporains ont utilisé et continuent d'utiliser les programmes d'acquisition en tant qu'instruments de politique sociale et économique nationale. La politique gouvernementale a évolué au point où l'accent est maintenant mis non seulement sur l'achat de produits et services au meilleur prix possible, mais également sur l'utilisation du pouvoir d'achat du gouvernement fédéral comme levier permettant de réaliser d'autres objectifs sociaux et économiques, dont la création d'emplois, l'amélioration du potentiel technologique, l'accès aux marchés étrangers et le développement industriel et régional. Ces autres objectifs peuvent supposer d'importants compromis, et récemment un temps considérable a été consacré à leur définition pratique ainsi qu'à la mise en oeuvre de stratégies permettant de les réaliser. Le Groupe d'étude examinera la situation actuelle en vue de faire des recommandations sur :

1. la mesure dans laquelle le système d'acquisition a appuyé (et peut continuer à appuyer) ces divers objectifs;

2. la nature des inefficacités et des problèmes opérationnels amenés par la recherche de biens et services au plus bas prix, tout en poursuivant d'autres objectifs connexes; et

3. la possibilité et l'opportunité de clarifier les politiques et les rôles et responsabilités des principaux intervenants (particulièrement le ministère de l'Expansion industrielle régionale [(MEIR) et ASC] en la matière.

Le recours aux achats pour des raisons de sécurité et de défense nationale fera également l'objet d'un examen, en tant que question connexe mais distincte. Le ministère de la Défense nationale (MDN) représente une part importante de la

totalité des dépenses du gouvernement fédéral au titre des acquisitions (à l'exclusion des sociétés d'État) et la politique d'acquisition est également étroitement liée à la réalisation d'objectifs en matière de sécurité nationale. En vertu de la Loi sur la production de défense, ASC joue un rôle important en ce qui a trait à l'organisation de l'industrie pour la défense. Le Groupe d'étude cherchera principalement à déterminer comment il serait possible de formuler la politique relative aux acquisitions liées à la défense en vue de promouvoir la définition, l'élaboration et le maintien, à long terme, d'une capacité industrielle nationale pour l'approvisionnement de certains produits (qui seraient déterminés par le MDN) d'importance stratégique pour la défense du pays. Compte tenu du délai de 90 jours, et étant donné que le MDN vient tout juste d'amorcer un processus (d'une durée prévue de deux ans) visant à définir une base industrielle de défense, les conclusions de cet examen seront limitées.

Dans le cadre de son examen, le Groupe d'étude se reportera largement, d'une part, à la position du MDN, de ASC et du MEIR et, d'autre part, à tout rapport qui aura pu être produit récemment sur la question.

Le Groupe d'étude consultera, au besoin, des représentants des secteurs public et privé et tiendra pleinement compte de toute activité et initiative en cours touchant les programmes d'acquisition du gouvernement. En fonction des trois rubriques énoncées ci-dessus, le Groupe d'étude signalera aux ministres les points suivants :

a. là où il peut exister des problèmes graves au sein du système, aux yeux d'observateurs de l'extérieur et du gouvernement;

b. les mesures de suivi possibles pour examiner plus à fond ces problèmes ou y remédier, y compris un aperçu

   1. des changements possibles à apporter aux politiques ou pratiques de gestion des acquisitions,

2. des modifications législatives susceptibles d'être nécessaires à la mise en oeuvre d'éventuels changements,

3. des groupes d'éléments du processus d'acquisition susceptibles d'être privatisés,

4. des changements éventuels à apporter à l'organisation du gouvernement pour la gestion du système d'acquisition; et

c. les secteurs où il serait possible de réaliser des économies et où le rendement pourrait être amélioré (en faisant plus avec le même montant).

Le Groupe d'étude tiendra compte des distinctions de principe et de fonctionnement qui s'appliquent actuellement :

a. aux principales acquisitions par l'État de produits dont la valeur dépasse 100 millions de dollars;

b. aux achats de produits de moins de 100 millions de dollars en fonction de différents seuils; et

c. aux achats de services en fonction de différents seuils.

Dans ses conseils et ses recommandations, le Groupe d'étude tiendra compte des traitements divers dont font actuellement l'objet ces différentes catégories d'activités d'acquisition.

Lien avec d'autres examens de programmes

Étant donné que la présente étude constitue un examen horizontal des activités gouvernementales, il ne fait aucun doute qu'elle touchera des questions visées par d'autres examens de programmes ou par des initiatives particulières à un ministère. Dans son programme de travail détaillé, le Groupe d'étude relèvera à l'intention du Groupe de travail ministériel toutes les questions ou programmes liés aux achats qui ont été étudiées par d'autres Groupes d'étude ou sur lesquelles se penchent actuellement les ministres par d'autres moyens. En général, le Groupe d'étude ne s'arrêtera pas à ce genre de questions ou de programmes, sauf si, de l'avis de ses membres, d'importantes questions liées

aux programmes d'acquisition n'ont pas été abordées dans l'étude initiale et qu'il serait bon que les ministres puissent avoir une "deuxième opinion".

Comme nous l'avons souligné ci-dessus, le Groupe d'étude signalera les questions de ce genre dans son programme de travail détaillé, ou dans les modifications qui y seront apportées, si besoin est.

Composition du Groupe d'étude

Le Groupe d'étude sera dirigé par un cadre supérieur du secteur privé, qui aura pour adjoint un représentant du secteur public. Le chef du Groupe et son adjoint rendront compte à la fois au conseiller du secteur public et au conseiller chargé d'assurer la liaison avec le secteur privé qui secondent le président du Groupe de travail et consulteront le Comité consultatif du secteur privé. Le directeur du Groupe et son adjoint seront secondés par quatre hauts fonctionnaires, cinq représentants du secteur privé et d'autres fonctionnaires détachés afin d'apporter un soutien professionnel au Groupe. Les membres du Groupe d'étude, ou le chef et son adjoint, rencontreront les conseillers du secteur public et du secteur privé au besoin.

Programme de travail

Le Groupe d'étude soumettra au Groupe de travail un programme de travail détaillé fondé sur le présent mandat.

Accès à l'information et aux sources de données

Le Groupe d'étude aura accès aux évaluations, vérifications, examens et rapports relatifs aux activités d'acquisition qui ont été préparés au cours des dernières années, ainsi qu'à toute autre donnée émanant des organismes centraux ainsi que des organisations responsables des programmes et des services. Le Groupe d'étude procédera à l'examen de ces renseignements; s'il a besoin de données supplémentaires, il demandera, au nom du Groupe de travail ministériel, aux organismes centraux et aux ministères responsables des programmes et des services de recueillir les données nécessaires.

Les sous-ministres d'Approvisionnements et Services Canada, de la Défense nationale, des Transports, de l'Expansion industrielle régionale et du Commerce extérieur

et le secrétaire du Conseil du Trésor ont passé en revue le présent mandat.

Présentation des rapports

Le Groupe d'étude est prié de présenter ses conclusions préliminaires au Groupe de travail ministériel avant le 28 juin 1985. Il présentera également des rapports à intervalle régulier, y compris un rapport écrit sur l'état d'avancement de ses travaux, qui sera remis vers le 15 mai 1985.

MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE

Chef du Groupe

Eric H. Shelton
Vice-président
Alberta Gas Transmission Division
NOVA Corporation
Calgary (Alberta)

Chef adjoint

Samuel Wex
Directeur général
Administration des mesures
d'encouragement du secteur pétrolier
Énergie, Mines et Ressources
Ottawa (Ontario)

Membres du secteur privé

Michael Wood
Associé
Woods, Gordon
Ottawa (Ontario)

Ronald W. Neville
Directeur au développement
Spar Aerospace Limited
Toronto (Ontario)

Dean Collins
Chef, Contrats
Raytheon Canada Limited
Waterloo (Ontario)

Donald Cripps
Janes Stationery Inc.
Barrie (Ontario)

Dan Backs
Secrétaire-trésorier
ALTA/NWT Council of Labour
Fédération canadienne du travail
Edmonton (Alberta)

Membres du secteur public

Noel Bhumgara
Directeur général
Direction générale des sciences
et des services professionnels
Approvisionnements et Services Canada
Hull (Québec)

Robert Little
Ministère de la Défense nationale
Ottawa (Ontario)

Robert Gillespie
Directeur, Marchés d'État
Bureau des retombées industrielles
et régionales
Ministère de l'Expansion industrielle
régionale
Ottawa (Ontario)

Don Chilibeck
Chef de groupe, Services
Division de la mise en oeuvre et de
l'examen des politiques
Secrétariat du Conseil du Trésor
Ottawa (Ontario)

Soutien professionel

Lee McCormack
Bureau du contrôleur général
Ottawa (Ontario)

Frank Podruski
Analyste principal des politiques
Ministère de l'Expansion industrielle
régionale
Ottawa (Ontario)

Murray Wires
Agent principal d'approvisionnement
technique
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Ontario)

Ron Kane
Gestionnaire par intérim
Groupe de la planification du
développement de l'organisation
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Ontario)

INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport final du Groupe d'étude sur les programmes d'acquisition du gouvernement. Le Groupe a commencé ses travaux le 4 avril 1985, conformément au mandat qui avait été approuvé, et il a terminé son étude le 21 juin 1985.

Durant nos travaux, nous avons été frappés par deux éléments : l'incroyable complexité d'un système qui achète plus de 9 milliards de dollars de biens et services par année (depuis les agrafes jusqu'aux navires de guerre) et la détermination de la gestion à faire fonctionner ce système.

Nous avons entrepris notre étude avec l'idée que le gouvernement pourrait "dépenser de façon plus judicieuse" pour se procurer des biens et des services et faire des économies en modifiant les moyens d'acquisition, c.-à-d. en avoir plus pour son argent. Notre point de vue à ce sujet n'a pas changé et les propositions que nous faisons visent à améliorer le système. Mais nous faillirions à notre tâche si, parmi toutes nos critiques, nous ne disions pas aux membres du Groupe de travail ministériel, dès le départ, que le système en place fonctionne. De façon générale, nous devons "rénover la maison", et, pour ce qui est de nos propositions d'impartition, il faudrait la "rapetisser". Mais il n'est pas nécessaire d'en construire une autre.

Ce rapport débute par un aperçu général, suivi de cinq chapitres traitant chacun d'un thème particulier. Le premier s'intitule "Une meilleure administration du système d'acquisition" (section 1) et le dernier, "L'acquisition en tant que levier" (section 5). On trouvera aussi des chapitres consacrés à la concurrence, à l'impartition et à l'équité et à l'accessibilité aux fournisseurs.

Contrairement aux rapports de la plupart des autres Groupes d'étude, notre rapport est axé sur les politiques et les processus, et non sur les programmes. Au lieu d'évaluer 100 à 200 programmes, ce rapport ne présente qu'un certain nombre de documents de synthèse. Ainsi, nous avons condensé les options en une vingtaine de groupes. Dans la plupart des cas, nous avons été en mesure de cerner les problèmes clés et nous avons proposé un plan aboutissant à une solution préférée.

Le Groupe d'étude a bénéficié de l'excellente coopération des personnes consultées : plus de 200 cadres supérieurs des secteurs privé et public et leur personnel.

APERÇU GÉNÉRAL

"MIEUX DÉPENSER"

Les membres du Groupe d'étude ont conclu que le gouvernement peut dépenser de façon plus judicieuse en procédant de la manière suivante :

- **Améliorer l'administration du système en place,** qu'il s'agisse des articles à faible valeur monétaire ou de ceux qui ont une valeur élevée (section 1). Il serait aussi possible d'économiser entre 50 et 75 millions de dollars sur les articles à faible valeur monétaire; en ce qui concerne le articles à valeur monétaire élevée, comme les 27 milliards de dollars qui seront consacrés aux grands projets de la Couronne au cours des dix prochaines années, on pourrait minimiser les risques de dépassement des coûts.

- **Accroître la concurrence** pour les marchés de biens et de services, lorsque c'est opportun (section 2). Il serait possible d'économiser plus de 100 millions de dollars par année si le pourcentage des contrats ayant fait l'objet d'appels d'offres passait de 45 à 55 % au cours des prochaines années.

- **Encourager les initiatives d'impartition** (section 3). Bien qu'il soit difficile de prévoir exactement les économies réalisables, le potentiel est important (200 millions de dollars), et cette somme pourrait être plus élevée, selon la portée de la politique et la rigueur avec laquelle cette dernière est appliquée.

- **Mettre l'accent sur le développement industriel et régional** dans le cas des biens d'équipement importants (estimés à 27 milliards de dollars au cours des dix prochaines années), ce qui entraînerait la création d'emplois durables et de qualité et une meilleure compétitivité de notre industrie sur les marchés internationaux (section 5).

Au chapitre de l'amélioration éventuelle de l'administration, le système des services communs d'acquisition des biens, assurés par Approvisionnements et Services Canada (ASC), a fait ses preuves et fonctionne de façon satisfaisante. L'autofinancement est un moyen utile de nous rappeler les coûts en jeu. Aucun des grands achats de biens d'équipement n'a fait l'objet de scandale. En

outre, ASC a utilisé le système d'acquisition pour favoriser les petites entreprises et les entreprises régionales. Cependant, il reste des progrès à faire.

On peut améliorer l'efficacité du système d'acquisition des biens à faible valeur monétaire, lesquels représentent 90 % des transactions du gouvernement, mais 20 % seulement de la valeur des achats de ASC. Sur 1.4 milliard de dollars dépensés pour l'achat d'articles à faible valeur monétaire, les frais d'acquisition dépassent 10 % (150 millions), et il faut améliorer l'administration de ces transactions pour réduire les coûts. On économiserait entre 35 et 70 millions de dollars si on coupait de 15 % les coûts de traitement et si on réduisait de 2.5 à 5 % les coûts des produits. Ce système pourrait aussi être rationalisé, et, pour le rendre efficace, ASC et les ministères devraient établir des relations de travail plus étroites. Au cours des prochaines années, ASC automatisera le système d'acquisition et d'importantes économies pourraient être réalisées si l'accent était mis sur les transactions à faible valeur monétaire.

Dans le cas de l'acquisition de biens à une valeur monétaire élevée, les problèmes sont différents. La planification des ressources humaines n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante et il existe des chevauchements de mandat entre les divers ministères chargés des grands projets de la Couronne (ceux dont le budget dépasse 100 millions de dollars). Comme le nombre et la complexité des grands projets de la Couronne augmentent, les coûts estimés risquent d'être dépassés, à moins qu'on ne clarifie les mandats et qu'on n'améliore le soutien et les techniques de négociation. De plus, on empêche les ministères de reporter les fonds non dépensés d'une année financière à l'autre, ce qui peut représenter un encouragement, non voulu, à faire des dépenses imprudentes en fin d'année.

Le Groupe d'étude a conclu que les stratégies en matière d'établissement des prix et d'imputation destinées à appuyer l'autofinancement de ASC sont inefficaces et doivent être révisées. Il est possible d'économiser 5 millions de dollars en modifiant l'autofinancement et la privatisation du système d'aliénation. La question de l'amélioration de l'administration est traitée à la section 1.

La question de la concurrence n'a pas été traitée de façon adéquate. En effet, 45 % seulement de tous les marchés de biens et de services ont fait l'objet d'un appel

d'offres l'an dernier. On pourrait économiser 100 millions de dollars si 20 % des biens et services pour lesquels il n'y a pas actuellement d'appel d'offres étaient soumis à la concurrence, ce qui ferait passer le niveau de concurrence à 55 %. Cependant, il sera difficile de mesurer les économies sur le prix des produits et impossible de les réaliser si on n'améliore pas la collecte des données et les stratégies ministérielles, et si l'administration ne s'engage pas plus activement à accroître la concurrence pour les marchés (section 2).

De l'avis du Groupe d'étude, de nouvelles initiatives sont nécessaires dans le domaine de l'impartition des services. Les politiques actuelles d'impartition pour l'informatique, les sciences et la technologie sont inadéquates et il faut les améliorer. Trop de travaux sont faits à l'interne. La politique d'impartition de ASC fonctionne, mais, même dans ce domaine, il reste des progrès à faire. Si on confiait à l'entreprise privée tous les travaux qui peuvent l'être dans d'autres domaines, on pourrait :

réaliser des économies grâce à une meilleure productivité, et

accroître les activités du secteur privé.

De l'avis du Groupe d'étude, il faudrait essayer d'impartir dans les secteurs suivants : entretien des édifices, services d'inspection, services de réparation et d'entretien du matériel. Grâce à sa politique d'impartition, le gouvernement des États-Unis économise plus de 20 % par année, même si la moitié seulement des services pour lesquels on a envisagé l'impartition ont finalement été fournis par le secteur privé. Quand il a été mis au défi, le secteur public a pu réduire les coûts et a réussi à obtenir les marchés dans la moitié des cas; ainsi, des économies ont été réalisées grâce à l'amélioration de la productivité, que les travaux aient été exécutés à l'intérieur ou à l'extérieur. En ce qui concerne le Canada, le Groupe d'étude estime que si 15 % des services fournis à l'interne étaient confiés au secteur privé, en tablant sur des économies de 15 %, il serait possible d'économiser au moins 200 millions de dollars.

Un tel programme devrait être mis en oeuvre avec prudence et les documents de synthèse signalent les pièges possibles. Cependant, même si l'infrastructure industrielle

du Canada est relativement limitée, le secteur privé a les spécialistes voulus dans certains domaines et le travail peut donc être imparti. Dans d'autres cas, il faudra peut-être attendre avant que les compétences existent. Si le gouvernement fédéral fait connaître ses intentions au plan de l'impartition, ces compétences techniques se développeront.

Approvisionnements et Services Canada considère comme un défi permanent d'assurer un système d'acquisition accessible et équitable, mais, dans d'autres ministères, ce n'est pas une priorité. Il serait souhaitable de mettre au point un système centralisé d'enregistrement des fournisseurs désireux de traiter avec le gouvernement, et, dans ce domaine, des progrès sont possibles. ASC octroie aux petites entreprises une part équitable des marchés qu'il passe, mais d'autres ministères ne recueillent pas de statistiques à ce sujet.

Selon les données dont dispose le Groupe d'étude, la part des produits achetés par le gouvernement dans les régions de l'Atlantique et de l'Ouest pourrait être augmentée. Mais les statistiques du gouvernement étant limitées, le Groupe d'étude ne peut suggérer d'apporter des changements majeurs à la politique d'acquisition du gouvernement. De l'avis du Groupe d'étude, il faudrait encourager ASC, dont la politique, délibérée, consiste à acheter davantage dans les régions. Par contre, les autres ministères n'ont pas pris de mesures similaires et il faudrait les amener à le faire. Enfin, il faudrait aussi corriger certains irritants vis-à-vis des régions et des petites entreprises ayant trait aux soumissions et à l'accessibilité des renseignements (section 4).

L'utilisation de l'acquisition en tant que levier a entraîné beaucoup de discussions. De façon générale, on reconnaît que l'acquisition devrait être utilisée comme levier, mais les résultats sont minimes si les objectifs poursuivis sont trop nombreux. Nous avons compté 40 objectifs nationaux différents éparpillés dans divers documents officiels. Il est clair qu'il faut regrouper les efforts. Le Groupe d'étude pense que l'objectif national primordial, en ce qui concerne les acquisitions importantes, devrait être le développement régional et industriel à long terme visant à améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne sur la scène internationale.

Environ 50 % des produits achetés par le gouvernement sont fabriqués au Canada. Cependant, le pourcentage des acquisitions importantes est plus faible et, habituellement, ce sont des produits de type courant achetés à des fournisseurs étrangers. Une variation même mineure de ce chiffre entraînerait la création d'emplois de qualité et durables. Si les 27 milliards de dollars que l'on prévoit de dépenser en biens d'équipement importants au cours des dix prochaines années sont consacrés à la réalisation de l'objectif primordial qu'est le développement industriel et régional visant à améliorer la compétitivité, les retombées seront sensiblement meilleures que celles de ces dix dernières années. Toutefois, de tels résultats ne se feront pas sentir du jour au lendemain. Les ministres ne disposent pas d'un budget des dépenses en capital ou d'un plan d'investissement décennal leur permettant de planifier leurs acquisitions, aussi il est trop tard pour investir dans les programmes de R-D nécessaires pour créer les nouveaux produits qui sont la clé des marchés au Canada et à l'étranger. Le Groupe d'étude propose donc de réformer l'organisation des acquisitions importantes, soit de ne pas considérer ces acquisitions simplement comme des "achats", mais comme des investissements.

Répercussions des options sur les ministères et organismes

L'adoption des options que nous recommandons ne modifierait pas radicalement les rôles et les responsabilités des nombreux ministères et organismes associés au système d'acquisition. Ces options entraîneraient cependant certains changements dans les priorités de la gestion et l'orientation des ministères vers des activités reliées aux acquisitions. Ces changements sont présentés ci-dessous dans leurs grandes lignes.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'encourager ASC à accroître ses responsabilités en tant qu'organisme de services communs et à jouer, en contre-partie, un rôle moins actif dans la définition des retombées nationales possibles des grands projets de la Couronne. Au lieu de déléguer davantage la responsabilité de l'achat de biens à faible valeur monétaire aux ministères comme ASC envisage de le faire, nous proposons que cet organisme conserve ses responsabilités et qu'il mette plus l'accent, lorsque c'est possible, sur la mise en concurrence des fournisseurs. Nous croyons qu'il est essentiel que ASC participe à la planification des grands projets de la Couronne, mais, comme nous l'avons

indiqué dans nos options, nous recommandons d'accroître les responsabilités du MEIR, de Transport Canada et du MDN dans ce domaine.

Nous croyons aussi que ASC, tout en renforçant son rôle d'organisme de services communs, devrait poursuivre ses efforts pour améliorer l'administration du système en place. Nous avons souligné dans les options que nous avons suggérées la nécessité d'accorder une plus grande attention à la planification et au perfectionnement des ressources humaines; de réduire les frais généraux associés à la facturation des "redevances"; d'appliquer sans tarder la politique de recouvrement intégral des coûts, par exemple aux services de vérification et de consultation; d'améliorer la collecte des statistiques; d'examiner avec le Conseil du Trésor les politiques d'impartition; et d'étudier plus en détail les moyens précis d'améliorer l'équité et l'accessibilité, tout en favorisant la coopération fédérale-provinciale.

Le Groupe d'étude est d'avis, comme il a été mentionné plus haut, qu'il faut régler au plus tôt les problèmes de chevauchement et mettre fin à la confusion concernant les objectifs nationaux reliés aux acquisitions. À notre avis, le développement industriel et régional devrait être au centre des préoccupations, et les options que nous proposons permettraient de renforcer le rôle du **MEIR** dans les domaines suivants :

- élaboration des politiques industrielles et régionales liées aux acquisitions;

- coordination des efforts des ministères et orientation à cet effet;

- amélioration des communications avec l'industrie : consultation au début du cycle des activités d'acquisitions;

- coordination des subventions aux programmes de recherche-développement en vue d'aider les entreprises canadiennes à se préparer à soumissionner les grands projets de la Couronne.

Selon les options que nous recommandons, **Transports Canada** et le **MDN** aideraient ASC et le MEIR à établir un plan stratégique annuel d'acquisition qui tiendrait compte des points traités plus haut. Cela entraînerait, entre autres,

l'élaboration de plans d'acquisition ministériels assez détaillés comportant des échéances et ayant une portée suffisante pour que les ministères puissent les utiliser au moment de prendre des décisions. Les données dont dispose le Groupe d'étude prouvent que les deux ministères concernés sont actuellement capables d'assumer ces responsabilités.

Le rôle du **Conseil du Trésor** resterait le même. L'adoption des options que nous recommandons entraînerait cependant une réorientation de certaines priorités de la gestion. Le Conseil du Trésor mettrait moins l'accent sur l'examen et l'approbation des marchés avec appels d'offres (particulièrement lorsque les projets ont été approuvés et que les exigences du gouvernement ont été satisfaites) mais, en même temps, il jouerait un rôle plus actif en fixant des niveaux de concurrence pour certains types de marchés de services et s'assurerait que des mécanismes de contrôle appropriés sont établis dans les ministères connus pour leur mauvaise administration des marchés. En outre, le Conseil accorderait une plus grande attention aux problèmes relevant de la dotation et de l'administration associés à la gestion des grands projets de la Couronne; il serait aussi chargé de passer en revue un grand nombre de politiques et de pratiques administratives où d'importants problèmes ont été cernés.

Un certain nombre d'autres **ministères et organismes** seraient chargés de faire des études précises sur des questions relevant de leur mandat. De plus, on demanderait à tous les ministères opérationnels régionalisés de revoir les pouvoirs délégués aux bureaux régionaux en matière d'acquisition, dans le but d'augmenter les acquisitions dans les régions, lorsque c'est approprié.

Il existe bien des façons judicieuses et économiques d'acheter des biens et des services. Il faudrait modifier les politiques et les processus, et si les changements peuvent se faire sans tracasseries administratives, l'infrastructure existante ne peut qu'en bénéficier. Une plus grande concurrence (à la fois à l'intérieur et pour les achats au secteur privé) peut augmenter notre pouvoir d'acquisition. En faisant davantage confiance au secteur privé et en améliorant les communications avec celui-ci, le gouvernement donnera plus de chances à l'industrie canadienne d'obtenir les marchés pour les grands projets. Nous croyons aussi que grâce à l'étude et à la mise sur pied d'une initiative générale dans le domaine de l'impartition, le gouvernement est maintenant tout à fait en mesure

d'étudier les possibilités de réduction des coûts internes et de promouvoir le secteur privé. Nous pensons que ces objectifs sont valables et que des efforts faits aujourd'hui auront des retombées importantes à long terme.

SECTION 1

UNE MEILLEURE ADMINISTRATION DU SYSTÈME D'ACQUISITION

APERÇU

Introduction

La gestion du système d'acquisition occupe une place importante au gouvernement depuis plus de 20 ans. Depuis la commission Glassco en 1962, jusqu'à la création d'Approvisionnements et Services Canada, la commission Lambert, la conversion de ASC à l'autofinancement et la fusion récente des administrations de ce ministère, les gouvernements successifs ont constamment réexaminé la gestion des acquisitions. L'attention qu'on accorde à cette question est certes tout à fait justifiée.

Le secteur des acquisitions au gouvernement est une grosse entreprise, et il doit être bien géré. Chaque année, ASC achète pour quelque 7 milliards de dollars de biens et de services, et les ministères et organismes pour 2 milliards. Outre qu'elles soutiennent les opérations du gouvernement, ces acquisitions influent sur toutes les branches d'activité dans chaque région du Canada.

Lorsqu'il a examiné la gestion du système, le Groupe d'étude s'est penché sur la vaste gamme des fonctions de l'approvisionnement, c'est-à-dire la définition initiale des besoins, l'acquisition et l'utilisation des biens et, enfin, l'aliénation. Nous nous sommes concentrés essentiellement sur

- l'acquisition par ASC de biens ainsi que de services de réparation et d'entretien et de services professionnels, et

- la conclusion, par les divers ministères, de marchés de services personnels et professionnels et de services de cols bleus.

Il y a une tension inhérente au processus d'acquisition qui est essentielle au bon fonctionnement de l'ensemble du système. Il s'agit de la tension entre, d'une part, les utilisateurs ou les acheteurs des ministères (qui veulent obtenir sur-le-champ exactement ce qu'ils demandent) et, d'autres part, les contraintes dictées par :

- les critères de prudence et de probité, et

- l'objectif fixé par la politique qui consiste à obtenir le meilleur marché et à faire preuve d'équité en ayant recours à la concurrence.

C'est cette tension qui crée des conflits entre les ministères opérationnels, le CT et ASC. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il faut trouver le moyen de rationaliser les politiques et les procédures et d'améliorer la gestion des ressources humaines et des projets d'immobilisation importants si l'on veut rendre le système plus efficace tout en satisfaisant aux exigences de coût, de livraison et de qualité, sans oublier pour autant de faire preuve de prudence et de probité.

Nous n'avons pas dans le cadre de la présente étude examiné en détail l'application du processus. Nous avons cependant défini un certain nombre d'éléments, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ASC, qui pourraient rendre le système d'acquisition plus efficace. Ces éléments se classent en deux catégories :

- les règles, les politiques et les procédures fondamentales, et

- la gestion des ressources humaines et des grands projets d'immobilisation.

Les règles, les politiques et les procédures portent surtout sur les transactions ayant une faible valeur monétaire. Dans ce domaine, la gestion doit surtout consister à chercher des moyens de rationaliser le processus et de réduire à la fois la paperasserie et le temps nécessaire pour se procurer des articles courants. Cet aspect revêt une importance particulière parce que près de 90 % des transactions de ASC mettent en cause des sommes inférieures à 10,000 $, qui représentent moins de 10 % des dépenses totales. Comme ces transactions sont très nombreuses, la façon dont le processus est géré peut avoir une influence majeure sur la satisfaction des clients et les relations avec les fournisseurs. L'amélioration de l'efficience du processus et la réduction du prix des produits peuvent entraîner des économies.

La catégorie de la gestion des ressources humaines et des grands projets d'immobilisation englobe des acquisitions importantes dont le prix varie entre 2 millions et plusieurs

milliards de dollars. Lorsqu'on fait l'acquisition de biens ou de services d'une grande valeur monétaire, il faut être en mesure de définir, de négocier et d'administrer les marchés avec compétence, si l'on veut obtenir le plus possible pour son argent.

Lors d'une acquisition importante, une réduction même minime du prix d'achat compense plusieurs fois les coûts de négociation. Pour bien gérer des acquisitions de cet ordre il faut se doter des meilleures compétences afin d'obtenir le plus bas prix dans la passation des marchés. C'est en s'assurant les services de spécialistes capables de traiter sur un pied d'égalité avec des fournisseurs avisés qu'on obtiendra les meilleurs résultats.

Observations sur le rajustement des règles, des politiques ou des procédures

Voici quelques-uns des points saillants de nos observations :

- Il n'y a pas de façon unique de gérer les transactions de faible valeur monétaire, même si ces dernières représentent quelque 20 % de la valeur totale des biens et services achetés par ASC et les ministères. Une réduction de 10 à 15 % du coût de l'acquisition de ces biens entraînerait des économies de 15 à 20 millions de dollars par année.

- Les achats faits en vertu de l'offre permanente, c'est-à-dire la formule par laquelle ASC fixe un prix avec les fournisseurs une fois l'an, puis délègue le pouvoir d'achat aux ministères, sont mal gérés. Ces achats représentent environ 1 milliard de dollars. En négociant des escomptes, il devrait être possible d'obtenir des réductions de prix de 2.5 à 5 % et de réaliser ainsi des économies de 25 à 50 millions de dollars.

- La délégation aux ministères du pouvoir de passer les marchés de 10,000 $ ou moins (au lieu des 500 $ actuels), proposée récemment par ASC, compromettrait grandement l'efficacité des achats de faible valeur monétaire et entraînerait une majoration des coûts. Il ne semble pas y avoir de raison valable de donner suite à cette proposition.

- Cependant, afin d'utiliser plus efficacement les bureaux régionaux de ASC, les autres ministères devraient déléguer à leurs administrations régionales une part plus grande de leur pouvoir interne de passer des commandes.

- Pour fixer les prix et les imputer dans le cadre des systèmes d'autofinancement, ASC utilise actuellement des stratégies lourdes et inefficaces, qui consomment une part indûment élevée de ses ressources et de celles des ministères. On pourrait réaliser des économies d'au moins 3 millions de dollars à ce chapitre.

- Les frais généraux et les délais liés à l'approbation des présentations au CT ne sont pas excessifs, mais ils méritent tout de même d'être réduits, particulièrement dans le cas des ministères les plus performants. Une telle "déréglementation" sur mesure inciterait aussi l'ensemble des ministères à améliorer leur recours à l'impartition.

- On pourrait améliorer la gestion de l'entreposage et de l'aliénation, particulièrement en poursuivant la privatisation des services d'entreposage et en l'étendant aux services d'aliénation, ce qui permettrait de réaliser des économies estimées à 2 millions de dollars.

- La direction doit se pencher davantage sur les points qui opposent depuis longtemps le gouvernement et l'industrie au chapitre des conditions normatives figurant dans les contrats du gouvernement et tenter de résoudre cette question.

Observations sur la gestion des ressources humaines et des grands projets de la Couronne

Comme nous l'avons noté précédemment, on peut réaliser des économies importantes sur les acquisitions de technologie d'une grande valeur monétaire à condition de maintenir les coûts des produits au niveau le plus bas possible, dans les limites du raisonnable. De l'avis du Groupe d'étude, il faut respecter les deux conditions suivantes si l'on veut obtenir un tel résultat :

- s'assurer que la gestion de ces acquisitions est confiée aux gens qui ont la plus grande compétence et la meilleure formation pour le faire; et

- s'assurer que le soutien organisationnel est suffisant.

Voici les principales observations du Groupe :

- Il faut s'assurer la bonne gestion des acquisitions liées aux grands projets de la Couronne prévues pour les 10 prochaines années et se chiffrant à 27 milliards de dollars.

- Les cadres supérieurs de ASC, et des principaux ministères clients ont exprimé leurs inquiétudes à l'endroit de l'expérience et de la compétence actuelles au sein de la direction des acquisitions de ASC. Si les prévisions des retraites volontaires et obligatoires se réalisent, ASC perdra une autre part importante de son personnel le plus qualifié au cours des prochaines années.

- ASC n'a pas tiré suffisamment profit des programmes de formation et de perfectionnement, comme le lui suggérait le Conseil du Trésor en 1980.

- La gestion et l'administration des grands projets de la Couronne sont compliquées par le chevauchement des responsabilités ministérielles, la rigidité des règles de dotation en personnel, l'absence de mémoire institutionnelle et l'affectation insuffisante d'experts aux premières étapes de l'identification et de la définition des projets.

- Les rigidités du système de budgétisation du gouvernement cause un problème de gestion de la trésorerie aux ministères qui ont de grands projets de la Couronne et peut les amener à faire des dépenses imprudentes en fin d'exercice.

- La politique d'impartition que met en oeuvre ASC dans le cas des grands projets de la Couronne est inadéquate.

Mesures correctives

Lorsque le Groupe d'étude connaissait une mesure corrective précise susceptible de résoudre un problème particulier, il la proposait. Cependant, il n'est pas de l'avis du Groupe qu'il puisse résoudre en moins de

trois mois tous les problèmes qu'il a décelés. Dans certains cas, le Groupe de travail obtiendra de meilleurs résultats en demandant aux ministres responsables d'examiner en profondeur une situation donnée, d'élaborer un plan d'action et d'énoncer par la suite les options possibles. L'avantage principal de notre examen de la gestion des acquisitions a été d'indiquer aux ministres de quel côté regarder d'abord.

Options

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'élaborer des plans d'action qui feraient par la suite l'objet de rapports aux ministres dans le but de :

- réduire les coûts et les délais liés à l'acquisition des biens de faible valeur monétaire et notamment aux acquisitions par voie d'offre permanente;

- améliorer la gestion des ressources humaines, particulièrement en vue de développer l'expérience et les compétences liées à l'acquisition de biens complexes d'une grande valeur monétaire; et

- réduire la paperasserie, le personnel et les coûts du système d'autofinancement.

De l'avis du Groupe d'étude, le gouvernement devrait également envisager :

- que les ministères délèguent davantage à leurs bureaux régionaux et locaux le pouvoir de placer des commandes;

- que l'on commercialise les opérations d'aliénation et accélère le travail de révision et d'amélioration des conditions normatives des marchés gouvernementaux, mais qu'on ne donne pas suite au projet de porter de 500 $ à 10,000 $ le plafond d'impartition des ministères;

- que l'on entreprenne de déréglementer sélectivement le processus d'approbation du CT à l'égard des marchés qui ont fait l'objet d'un appel d'offres et pour lesquels on été obtenues les approbations au titre des programmes et projets gouvernementaux.

Pour ce qui est de la gestion des grands projets de la Couronne :

- que l'on établisse un point central au Secrétariat du Conseil du Trésor pour l'affectation des années-personnes à ces projets et que l'on mette sur pied un service consultatif compétent;

- que l'on élimine immédiatement le chevauchement actuel des responsabilités ministérielles dans la gestion des grands projets de la Couronne; et

- que les contraintes qui empêchent une gestion productive des grands projets de la Couronne soient éliminées, notamment celles qui touchent l'embauchage de personnel qualifié, l'amélioration des services d'administration communs, la résolution des problèmes budgétaires et des problèmes de gestion de la trésorerie et l'affectation d'un nombre suffisant d'années-personnes aux premières étapes de l'identification et de la définition des projets.

RÔLE DES ORGANISATIONS DE SERVICES COMMUNS

BUT

Évaluer le rôle et les opérations des organisations de services communs (OSC), et plus précisément d'Approvisionnements et Services Canada (ASC), afin de déterminer :

- s'ils sont à l'origine des coûts supplémentaires et des retards, comme l'a indiqué le vérificateur général dans son rapport de 1982 sur les dix entraves majeures à l'efficacité de la gestion;

- si le gouvernement doit intensifier le regroupement des services communs et si les activités des OSC doivent demeurer centralisées (obligatoires) ou décentralisées (facultatives); et

- si le système d'autofinancement peut être rendu plus efficace.

SITUATION GÉNÉRALE

Créés comme organisations de services communs, Travaux publics Canada (TPC) et Approvisionnements et Services Canada (ASC) sont chargés de fournir des locaux, du matériel et certains services. D'autres services sont offerts par l'Agence des télécommunications gouvernementales (ATG) du ministère des Communications et par le Bureau des traductions du Secrétariat d'État. La Commission de la Fonction publique (CFP), chargée d'assurer la dotation en personnel et la formation, fournit elle aussi un service commun à l'intérieur du gouvernement fédéral.

Les OSC du gouvernement fédéral fournissent actuellement des biens ou des services totalisant 9 milliards de dollars; elles ont un effectif estimatif de 22,286 années-personnes et des dépenses d'exploitation globales de 1.9 milliard de dollars. La part de ASC est de 10,536 années-personnes et de 758 millions de dollars en dépenses d'exploitation.

La commission royale d'enquête Glassco a souligné la nécessité d'organiser les services internes du gouvernement et a réclamé que les services communs fassent davantage preuve de professionnalisme. La Commission favorisait le concept du monopole dans l'acquisition des biens en raison

des économies d'échelle et du niveau accru de professionnalisme qui en résultaient. Ce concept est désigné depuis, en jargon administratif, par "prudence et probité". En 1969, on donnait suite à la préférence exprimée par la commission Glassco à l'égard de la structure des services communs en créant Approvisionnements et Services Canada.

La commission Lambert a abordé la question sous un autre angle. Étant donné que la commission Glassco avait entraîné la rationalisation des services internes assurés aux ministères et organismes fédéraux, la commission Lambert s'est préoccupée davantage, pour sa part, de clarifier le rôle que devaient jouer les organisations de services communs et la politique générale qui devait les régir. Elle estimait que tous les organismes qui fournissaient des services internes aux ministères et organismes du gouvernement fédéral avaient une même vocation et devaient donc être régis par une politique commune. Elle était d'avis que le rôle des organisations de services communs se distinguait de celui des ministères clients, en ce que ces derniers étaient chargés du "quoi, quand et où" de l'acquisition alors que les premiers, notamment ASC, étaient chargés du "comment". Elle était, en outre, en faveur de l'établissement intégral des coûts pour les services communs et de l'application sélective de l'autofinancement.

En septembre 1982, le Conseil du Trésor du Canada (CT) adoptait de nouvelles règles (chap. 303) sur la politique des services communs en vue de définir une fois pour toutes les fonctions, les objectifs et les responsabilités des OSC suite aux constatations des commissions royales d'enquête, des comités parlementaires et du vérificateur général. Il fallait procéder à de tels éclaircissements si l'on voulait améliorer les relations entre les OSC et leurs clients, en les amenant à comprendre leurs responsabilités et leurs fonctions respectives. En ce qui concerne le ASC, cette directive n'a pas été totalement couronnée de succès parce qu'on ne peut séparer complètement le "quoi, où et quand" du "comment".

Le mandat de ASC lui est conféré en vertu des documents suivants :

- La Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services qui stipule que le "Ministre doit... planifier et organiser d'une part, la fourniture de

matériel et des services y afférents aux ministères et départements".

- Le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor du Canada (chap. 303, Politique des services communs), qui stipule qu'il "...appartient aux organisations de services communs de déterminer la manière de satisfaire les besoins des clients. En conséquence, ces organisations s'occuperont de la réalisation des acquisitions, ce qui englobe les appels d'offres ou la passation des marchés, et l'application des décisions en matière socio-économique ou celles de faire ou de faire faire."

Le Manuel de la politique administrative définit trois catégories de services communs :

- Service commun obligatoire : service fourni par une OSC désignée au client qui, dans la mesure où il en a besoin, doit l'obtenir de cette organisation et non d'une autre source.

- Service commun facultatif : service que le client peut obtenir d'une OSC désignée ou d'un autre fournisseur.

- Service commun soumis à un droit de préemption : service fourni par une OSC désignée à laquelle le client doit donner une possibilité raisonnable de faire une offre concernant la fourniture dudit service.

Approvisionnements et Services Canada fournit les services suivants aux ministères et organismes :

- services professionnels : reliés à la consultation et la vérification en gestion;

- services financiers : opérations bancaires et comptables du gouvernement, contrats financiers et comptes créditeurs;

- services liés au personnel : rémunération (paye et pensions) et systèmes du personnel pour l'ensemble du gouvernement;

- services d'impartition : liés à la majorité des activités d'approvisionnement; et

- services de communications : notamment l'impression et l'édition, les expositions, les services de vidéo et les services de photographie.

ANALYSE

L'étude des questions à résoudre se partagera comme suit :

- le rapport de 1982 du vérificateur général et le rôle des organisations de services communs;

- la centralisation et la décentralisation des services communs; et

- l'autofinancement et les OSC.

Le rapport de 1982 du vérificateur général citait, parmi dix principaux obstacles à une gestion productive, deux obstacles liés au secteur des acquisitions, à savoir, d'une part, les coûts et les retards et, d'autre part, les contraintes budgétaires inhérentes aux grands projets d'immobilisations. La présente section porte sur le premier obstacle, le second ayant été examiné plus haut.

Le rapport du vérificateur général reflétait les opinions des cadres supérieurs des secteurs public et privé sur l'ère de la spécialisation dans la gestion du secteur public (ce que l'on a appelé l'"impérialisme fonctionnel"). On a élaboré maints nouveaux programmes assortis d'un nombre toujours plus grand de règles autour de toutes les fonctions spécialisées des services communs, c'est-à-dire la gestion immobilière, la gestion de l'approvisionnement, la gestion financière, la gestion du personnel, et la vérification et l'évaluation, pour n'en nommer que quelques-unes.

Les responsabilités fondamentales des OSC, reconnues par la commission Glassco, sont les suivantes :

mener les opérations de façon économique et efficiente;

traiter équitablement les fournisseurs;

répondre adéquatement aux besoins des clients;

faire preuve de prudence et de probité dans la prestation des services;

apporter une contribution efficace à la réalisation des objectifs nationaux.

Lorsque l'on mesure l'efficacité de ASC à titre d'OSC par rapport à ces critères, il faut tenir compte du fait que bon nombre des objectifs fixés revêtent une importance primordiale pour le Cabinet. Même si la raison d'être de ASC est de fournir des services aux ministères clients, son premier devoir est de s'acquitter des responsabilités que lui assigne le gouvernement. Il doit notamment favoriser la concurrence, intensifier l'activité dans les régions, aider les petites entreprises et s'approvisionner auprès de nouveaux fournisseurs. Dans ces domaines, c'est le Cabinet qui est le client de ASC. Ce sont en grande partie ces objectifs qui sont la cause des retards et des coûts de traitement supplémentaires inhérents à l'acquisition des biens par l'entremise de ASC plutôt que du secteur privé. Cependant, ces retards peuvent être réduits, particulièrement dans le cas des achats de faible valeur monétaire.

La commission Lambert a recommandé que l'on procède à d'autres regroupements à l'intérieur de ASC, notamment de certains services communs, comme la traduction et les services téléphoniques. De l'avis du Groupe d'étude, les programmes de formation de la Commission de la Fonction publique (CFP) pourraient venir s'ajouter à la liste. Une consolidation plus poussée de ces services communs permettrait peut-être de réaliser quelques petites économies.

De l'avis du Groupe d'étude, on peut toutefois opposer des arguments valables à un tel regroupement. À première vue, il semble que, comme la prestation de conseils par téléphone est une fonction d'acquisition, il faudrait la consolider. Cependant, le ministère des Communications devient de plus en plus spécialisé dans les systèmes de télécommunications de bureau et fournit un service consultatif aux ministères clients. Étant donné l'instauration de ce service complémentaire et son importance croissante, il vaudrait mieux le laisser au ministère des Communications.

Les activités de formation de la CFP sont encore au stade du développement, et tout changement organisationnel pourrait compromettre la gestion efficace de cette fonction.

Si l'on veut réduire les coûts d'exploitation des OSC, le Groupe d'étude pense qu'il serait plus efficace d'obtenir, si la situation le permet, qu'ils recouvrent intégralement leurs coûts. L'ATG et les activités de perfectionnement du personnel de la CFP sont financées par des fonds renouvelables, et les coûts directs de leurs opérations sont compensés par les recettes qu'ils réalisent en faisant payer leurs services. Ces OSC n'incluent pas dans leurs tarifs le coût des services généraux (par exemple, les services du personnel, des finances et de l'administration) assurés par les ministères auxquels ils sont rattachés. Le Bureau des traductions est financé par des crédits, mais il emploie une forme de facturation virtuelle pour informer les clients des services qu'il leur assure.

Les activités de perfectionnement du personnel de la CFP et les opérations de l'ATG sont assujetties au principe du recouvrement des coûts, et obliger ces organismes à recouvrer aussi le coût des services généraux ne présenterait qu'un avantage minime. En effet, si l'on obligeait l'ATG à recouvrer davantage ses coûts et, partant, à augmenter ses tarifs, il est de l'avis du Groupe d'étude qu'on pourrait dissuader les clients de se prévaloir des services consultatifs de cette agence pour s'adapter à la technologie de bureau et aux systèmes de communication de pointe. Par ailleurs, comme les activités de perfectionnement de la CFP en sont à leurs débuts, il semble indiqué de ne pas les obliger à recouvrer davantage leurs coûts jusqu'à ce qu'elles soient plus développées.

Le Bureau des traductions n'étant pas tenu de s'autofinancer, il n'est pas bien placé pour prendre des décisions avisées concernant le "faire ou faire faire". Dans ce cas, il faut peser le coût de la mise en oeuvre de l'autofinancement, mais ce n'est pas là une considération majeure. Le système actuellement utilisé pour repérer les coûts et remettre des factures virtuelles aux clients peut servir à l'établissement d'un système de recouvrement intégral des coûts.

Les commissions Glassco et Lambert préconisaient l'exclusivité de la prestation des services pour les OSC surtout pour des raisons économiques. L'avènement de nouvelles technologies peut remettre en question le principe selon lequel les coûts ne peuvent être réduits que par la consolidation des services. Par exemple, la nouvelle technologie de l'impression au laser permettrait aux

ministères d'imprimer à coût moindre que le ASC, pourquoi ce dernier conserverait-il le monopole de ce service? Pour répondre à cette question, il faudrait notamment voir si le service pourrait être imparti et, le cas échéant, lequel des deux, l'OSC ou le ministère, serait le mieux placé pour le faire. Comme ASC est tenu de recouvrer intégralement ses coûts, il est effectivement plus apte à appliquer une politique du "faire ou faire faire".

En règle générale, les services communs obligatoires de ASC devraient demeurer tels quels, à quelques exceptions près. Par exemple, la politique d'impartition de ASC en ce qui concerne certains services de communications n'est peut-être plus aussi efficace parce que le niveau des achats a cessé d'augmenter et que les économies d'échelle n'entrent plus en ligne de compte. Dans une situation de ce genre, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de réexaminer si le service offert par ASC devrait rester obligatoire. Cependant, il faut que certaines conditions soient remplies avant que l'on fasse passer ce service à la catégorie des services communs facultatifs. Les ministères doivent être en mesure d'appliquer un système de recouvrement intégral des coûts pour prouver que le service qu'ils offrent est le plus économique.

En ce qui concerne certains services, le regroupement du pouvoir d'achat permet au gouvernement de réaliser des économies importantes surtout en raison de l'étendue et des besoins particuliers du marché gouvernemental. Par exemple, si les services de traduction étaient délégués aux ministères (volontairement), la concurrence que se livreraient ces derniers pour ces services pourrait entraîner une hausse globale des frais du gouvernement. C'est pourquoi le Groupe d'étude propose que la traduction demeure un service commun obligatoire assuré par le Secrétariat d'État.

Le concept de l'autofinancement suppose le recouvrement de tous les coûts inhérents à la prestation des services par l'imputation des frais aux ministères et organismes clients. Les tarifs établis par ASC sont approuvés chaque année par le Conseil du Trésor après avoir été soumis au Conseil d'examen des services communs.

Les principes de base de l'autofinancement sont les suivants :

- Les frais entraînés par les travaux exécutés sur le compte du client devraient généralement être facturés sous une forme ou une autre.

- Le tarif devrait être simple à administrer, et le client devrait pouvoir en comprendre aisément la raison d'être et l'application.

- Le tarif devrait refléter le niveau d'effort fourni pour assurer les divers services, de manière qu'il puisse être perçu comme étant équitable par le client.

- Le tarif devrait favoriser une pression à la baisse constante sur le coût des produits et des ressources.

Les stratégies actuelles de ASC en ce qui concerne l'établissement et l'imputation des coûts dans le contexte de l'autofinancement exigent que ce ministère émette jusqu'à 160,000 factures par mois, dont certaines sont hebdomadaires et d'autres mensuelles, énonçant en détail les biens ou les services fournis et le niveau des services imputés. Il faut de nombreuses heures machine pour produire les factures; ASC estime qu'il doit affecter l'équivalent de 80 années-personnes à cette tâche et que les ministères clients doivent en affecter au moins autant.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'un système qui prévoit l'établissement d'une facture pour chaque achat selon sa valeur n'est pas efficient.

Le système d'autofinancement mis en oeuvre par ASC comporte des éléments qui découragent l'exécution de certaines tâches indispensables à la bonne gestion des approvisionnements. En effet, pour en arriver à de bons résultats dans ce domaine, le personnel doit obtenir les produits au plus bas coût possible au moyen d'appels d'offres et de négociations fermes avec les fournisseurs. Comme la structure tarifaire de ASC ne permet pas de recouvrer les coûts supplémentaires liés à ces activités, ces dernières peuvent contribuer à faire monter les coûts d'exploitation et baisser les recettes. On peut donc dire que les méthodes actuelles d'imputation des coûts de ASC

entraînent à l'occasion des compromis inadéquats entre le coût des produits et celui des ressources.

Le Groupe d'étude suggère que ASC modifie ses modalités d'établissement et d'imputation des coûts. Par exemple, il pourrait conclure un contrat annuel avec chacun de ses clients. Ce contrat mentionnerait chacun des services d'acquisition et les tarifs à payer pour un certain volume d'affaires. Il renfermerait aussi une échelle de tarifs pour le cas où le volume d'affaires prévu augmenterait ou diminuerait. Le contrat prévoirait aussi des paiements proportionnels périodiques.

OPTIONS

En vue d'améliorer l'administration des programmes d'acquisition du gouvernement, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

1. Préparer un plan qui simplifie les méthodes de comptabilité et de facturation utilisées par ASC pour percevoir ses "honoraires" et réduire le coût de ce système; ce plan doit indiquer les économies qui pourraient être réalisées si le tarif mensuel de ASC était fondé sur le montant total qu'il prévoit facturer à chaque ministère annuellement.

2. Pour appliquer plus rigoureusement les politiques du "faire ou faire faire" de ASC, examiner la politique de ASC à l'égard des services de communication, y compris l'impression, les expositions, la publication, l'entretien et la réparation du matériel, ainsi que les installations de production vidéo, et déterminer si ces services doivent être obligatoires dans les cas suivants :

   a. il n'y a pas eu augmentation importante du nombre de contrats adjugés au cours des deux dernières années;

   b. il peut ne plus y avoir d'économies d'échelle associées au caractère obligatoire d'un tel service à cause, par exemple, de nouvelles technologies;

c. les ministères peuvent prouver qu'ils sont en mesure de mettre en oeuvre une politique du "faire ou faire faire" pour ce service.

3. Établir pour le Bureau des traductions un régime de recouvrement intégral des coûts qui entrera en vigueur à compter de 1986-1987, afin que soit mise en oeuvre une politique du "faire ou faire faire" à l'égard des services de traduction.

ACHATS DE FAIBLE VALEUR MONÉTAIRE

BUT

Trouver des moyens de rentabiliser les achats de faible valeur monétaire (FVM) du gouvernement.

SITUATION GÉNÉRALE

Les achats de faible valeur monétaire étaient, jusqu'à récemment, les achats inférieurs à 10,000 $. Selon la nouvelle définition, ce sont les achats "inférieurs à 25,000 $". Dans le présent document, nous utilisons la vieille définition simplement parce qu'il existe des données utiles sur cette catégorie.

Les achats représentent 90 % des transactions d'achat du gouvernement fédéral chaque année (plus de 2.2 millions de transactions). D'une valeur de 1.4 milliard de dollars, ils représentent 20% de la valeur totale (des acquisitions). Le traitement de ces acquisitions coûte environ 150 millions de dollars par année. Compte tenu de leur importance, la gestion des FVM exige énormément d'attention et de perspicacité.

La responsabilité des achats FVM est partagée entre ASC et les ministères utilisateurs, en particulier à l'étape de l'impartition qui, dans le cas des achats d'une grande valeur monétaire, relève exclusivement de ASC. Il y a plusieurs moyens d'effectuer des achats FVM. Les ministères utilisateurs en font plus de la moitié eux-mêmes, sous forme de commandes passées par le client et de commandes directes sur offre permanente émanant du client. (Ces deux notions sont expliquées plus loin.) Approvisionnements et Services Canada traite moins de la moitié des transactions, la plupart au moyen du système d'approvisionnement en articles stockés, tandis que la majeure partie de son volume d'achats FVM est traitée par des groupes d'acquisition régionaux qui ne font que des achats FVM.

Les diverses façons de procéder sont les suivantes :

- Les commandes passées par le client - ASC a délégué aux ministères clients le pouvoir de passer des marchés de moins de 500 $ (ainsi qu'un pouvoir spécial pour les transactions d'urgence).

- Les commandes directes sur offre permanente passées par le client - Une offre permanente[1] permet aux ministères utilisateurs de commander des articles FVM par le truchement de marchés ouverts négociés par ASC pour le compte de l'ensemble du gouvernement ou de certains ministères.

- Les articles stockés par ASC - ASC répond à certaines demandes au moyen de son système d'approvisionnement en articles stockés dans trois entrepôts au Canada.

- Marchés et commandes passés par ASC - ASC prépare des commandes et des marchés pour les articles FVM en appliquant un certain nombre de méthodes d'acquisition particulières aux achats FVM (achats par téléphone, par catalogue, etc.)

Le nombre approximatif de transactions, le volume d'affaires en dollars et la valeur moyenne des transactions pour chaque méthode d'achat FVM figurent à l'appendice A, de même que des données qui situent les achats FVM par rapport aux autres achats.

L'appendice A montre que les ministères utilisateurs font eux-mêmes plus de la moitié de leurs achats FVM (800 millions de dollars d'achats FVM).

Quant aux autres achats FVM, qui représentent 550 millions de dollars, c'est ASC qui s'en occupe. Les transactions effectuées par le truchement du système d'approvisionnement en articles stockés représentent 80 % des documents FVM de ASC et 20 % de la valeur de ses achats FVM. La quasi-totalité du travail de ASC en ce qui concerne les achats FVM revient à l'organisation régionale, qui a recours aux méthodes des achats par téléphone, des achats par catalogue et à d'autres méthodes particulières aux achats FVM.

---

1 L'offre permanente est un arrangement contractuel par lequel les fournisseurs offrent leurs produits ou services au gouvernement à prix fixe, pour une période et selon des modalités déterminées. Les ministères commandent des quantités précises à des conditions de livraison précises en vertu de cette offre permanente et concluent ainsi un marché. La commande en vertu d'une offre permanente s'appelle une commande directe.

Il faut environ 3,400 personnes pour s'acquitter de la charge de travail du gouvernement au chapitre des achats FVM; moins de la moitié de ces employés travaillent à ASC et les autres, dans les ministères utilisateurs.

La préoccupation première du personnel régional de ASC affecté aux achats FVM semble être l'accroissement du volume des marchés, qui se fait peut-être au détriment des relations avec les clients et les fournisseurs et du souci d'obtenir le plus possible pour l'argent déboursé.

Les achats de faible valeur monétaire présentent deux caractéristiques importantes. Premièrement, le coût de traitement (c'est-à-dire ce qu'il en coûte pour effectuer l'achat) doit être réduit au minimum. Les coûts de traitement liés aux transactions FVM se situent généralement entre 50 $ et 75 $ (ce qui comprend le temps et les efforts consacrés par le personnel de ASC et celui des ministères utilisateurs). Et pourtant, 80 % des transactions FVM portent sur des biens dont le coût du produit se situe à environ 100 $ (le coût du produit est le prix payé au fournisseur).

Deuxièmement, les gestionnaires des programmes s'attendent à une livraison rapide dans le cas des achats FVM. ASC doit viser un délai de moins de dix jours. Le délai moyen est généralement de quinze jours.

Les méthodes d'achat FVM doivent viser à la fois à maintenir les coûts de traitement au minimum et à assurer une livraison rapide. Pour atteindre ce but on adopte généralement diverses mesures :

- Regrouper les transactions - traiter ensemble un certain nombre de transactions, c'est-à-dire que les achats en bloc permettent de répartir les coûts de traitement, mais peuvent allonger le délai de livraison.

- Acheter de sources proches du client - en faisant ses achats auprès de distributeurs, on peut réduire les coûts de traitement tout en accélérant considérablement la livraison; c'est ce que l'on appelle couramment la régionalisation à ASC.

- Constituer des stocks - le système d'approvisionnement en articles stockés permet actuellement de garder en stock les articles très demandés et de les

distribuer; ce système ne permet peut-être pas de réduire les coûts de traitement, mais il peut accélérer considérablement la livraison si l'on en fait bon usage.

- Laisser les ministères utilisateurs faire eux-mêmes les achats - ASC peut rendre aux ministères utilisateurs le pouvoir d'effectuer plus de transactions FVM; cette façon de procéder, soit la délégation, peut réduire les coûts de traitement et la durée des délais.

- Placer les acheteurs de ASC au sein des ministères utilisateurs plutôt qu'à ASC où ils sont coupés de leurs clients (c'est ce que l'on appelle couramment le partage des bureaux ou les cellules clients) - cette mesure peut réduire à la fois les coûts de traitement et la durée des délais.

- Adopter des méthodes hybrides qui permettent aux ministères utilisateurs et aux fournisseurs de ASC d'effectuer des transactions collectivement par des moyens nouveaux et spéciaux, l'offre permanente en étant le meilleur exemple - ces méthodes peuvent réduire à la fois les coûts de traitement et la durée des délais.

- Rationaliser les opérations, éliminer les étapes inutiles et avoir recours aux ordinateurs, au besoin - on peut ainsi réduire les coûts de traitement et la durée des délais.

Les diverses approches décrites plus haut se classent en deux catégories : celles qui entraînent un partage différent des responsabilités entre ASC et les ministères utilisateurs (comme la délégation, le partage des bureaux, etc.) et celles qui visent à améliorer les méthodes et les procédures (comme les offres permanentes, l'approvisionnement en articles stockés et l'automatisation des acquisitions).

Toutes ces approches sont susceptibles d'améliorer les opérations FVM. Toutefois, aucune d'entre elles ne convient à toutes les situations. Et certaines d'entre elles comportent des risques importants qu'il faut comprendre et gérer avec soin.

Les gestionnaires des programmes s'intéressent peu aux achats FVM, sauf quand ils ne fonctionnent pas bien. À ASC, les achats de ce genre occupent une place secondaire par rapport aux achats plus complexes sur le plan technique et ayant une valeur monétaire supérieure.

ANALYSE

Voici les points essentiels dans le secteur des achats FVM : la coordination des nombreuses approches visant à améliorer les opérations FVM; le dilemme relatif aux combinaisons d'approches à adopter; et l'importance de l'investissement à faire dans les achats de faible valeur monétaire (par opposition aux autres secteurs d'approvisionnement).

On peut à juste titre soutenir que la délégation du pouvoir d'impartition aux ministères utilisateurs est un bon moyen de réduire les coûts de traitement et d'accélérer la livraison. Par conséquent, ASC a proposé de faire passer la limite de 500 $ fixée récemment (autrefois 250 $) à 10,000 $. Il a assorti cette proposition de certaines conditions, c'est-à-dire que le ministère intéressé veille à ce que le service ou le travail fourni soit de qualité acceptable, qu'il délègue le pouvoir de passer des commandes à son propre personnel régional et qu'il s'efforce de s'approvisionner auprès des petites entreprises et des fournisseurs de la région.

Si les ministères utilisateurs acceptent la délégation du plafond de 10,000 $ - et le Groupe d'étude croit que beaucoup d'entre eux le feront - la plupart des transactions FVM se perdront dans les opérations des ministères utilisateurs. Il deviendrait alors pratiquement impossible de gérer les acquisitions FVM en fonction du genre de biens acquis, à l'échelle du gouvernement. Le Groupe d'étude croit qu'une telle mesure causerait un tort irréparable au rôle important de ASC en ce qui concerne les services communs dans les régions où les achats FVM sont très nombreux. Il ne serait alors plus possible de s'attaquer aux énormes frais administratifs inhérents aux achats FVM en améliorant les systèmes et en adoptant des méthodes d'automatisation faciles à appliquer. Cette mesure ferait augmenter les prix payés pour les produits d'environ 70 millions de dollars (une étude menée en 1978 sur les achats FVM indiquait clairement que le coût de la délégation était de 7 %) et elle détruirait enfin une opération d'achat essentielle qui fonctionne raisonnablement bien.

Il existe d'autres moyens plus rentables et moins risqués de parvenir aux mêmes fins que la délégation.

On a privilégié la régionalisation de l'approvisionnement comme étant le meilleur moyen de faire participer les entreprises régionales et les petits fournisseurs aux transactions gouvernementales. Cette initiative présente en outre l'avantage de réduire le délai d'exécution tout en fixant le prix des biens à un niveau acceptable.

Peut-être a-t-on tiré tout ce qu'il y avait à tirer de la régionalisation des opérations de ASC (par opposition à l'achat régional confié aux ministères utilisateurs). Il se peut que ASC ne puisse augmenter que minimalement la quantité d'achats FVM confiés aux fournisseurs régionaux sans nuire à la structure naturelle de l'approvisionnement dans les catégories de biens dont le gouvernement a besoin et que seuls de légers rajustements puissent être apportés dans ce domaine.

Le partage de bureaux par les employés de ASC et ceux des ministères utilisateurs (c'est-à-dire ceux qui s'occupent du matériel) a été mis à l'essai pendant un certain nombre d'années, particulièrement dans le domaine des opérations de base de la Défense nationale. Selon les indications, cette méthode a bien fonctionné. Son succès a mené à la création de quelques bureaux secondaires (ou bureaux de district de ASC) qui ont également donné de bons résultats.

Le partage de bureaux n'est pas la solution pour tous les achats FVM. De plus, on ne peut s'attendre à ce que les unités travaillant selon cette formule s'occupent de toutes les transactions d'achat. On peut cependant donner plus d'ampleur à cette formule, particulièrement dans la région de la Capitale nationale, en y incluant peut-être certains achats de valeur monétaire supérieure.

L'achat par voie d'offres permanentes permet de rationaliser l'approvisionnement en réglant rapidement les modalités contractuelles et en laissant pour plus tard des détails comme de déterminer quel ministère utilisateur veut quelle quantité, quand et à quel endroit. Cependant, le Groupe d'étude a appris que les offres permanentes sont foncièrement mal gérées et mal contrôlées. La technique a été appliquée un peu à l'aveuglette (à un trop grand nombre de secteurs de biens); certaines offres existent en double (certaines avec les mêmes fournisseurs pour les mêmes biens); les ministères utilisateurs ont de la difficulté à

savoir quels sont les biens visés par une offre permanente; et l'absence totale d'information sur les utilisateurs de telles ou telles offres permanentes et sur l'étendue de l'usage qu'ils en font nuit aux négociations avec les fournisseurs.

Le Groupe d'étude pense que les offres permanentes n'ont pas été bien exploitées et que ASC et les ministères utilisateurs devront accorder beaucoup d'attention à cette situation s'ils veulent y remédier. Les offres permanentes représentent un volume d'achat d'environ 1 milliard de dollars, qui ne comprend pas exclusivement des achats FVM et qui mérite l'attention du personnel supérieur chargé des achats au gouvernement.

Le système d'approvisionnement en articles stockés englobe six groupes de produits exigeant tous une attention particulière. Ce sont les fournitures médicales (7 millions de dollars par année), les fournitures de bureau (29 millions de dollars par année), les formules normalisées du gouvernement (14 millions de dollars par année), les produits d'entretien et de nettoyage (10.5 millions de dollars par année), les meubles (17.5 millions de dollars par année) et les articles divers (13 millions de dollars par année). Le système d'approvisionnement en articles stockés avantage le plus les endroits éloignés où le gouvernement a des bureaux (et où le problème est de les approvisionner, quel qu'en soit le prix). Les bas prix offerts par le système (dans le cas de certains produits) bénéficient également à l'ensemble du gouvernement. La question principale concernant ce système consiste à savoir s'il faut le privatiser ou non. Si l'on décidait de privatiser une partie du système, il faudrait s'assurer du maintien de l'approvisionnement dans les endroits éloignés.

L'approvisionnement en fournitures de bureau et en produits d'entretien et de nettoyage pourrait probablement être privatisé assez aisément, mais cette mesure n'aurait que des avantages minimes. C'est cependant dans ce secteur que l'approvisionnement des régions éloignées pose le plus de difficultés.

La privatisation de l'approvisionnement en fournitures médicales serait probablement très facile à réaliser, mais elle ferait monter les coûts d'environ 1 à 2 millions de dollars par année (les ministères devraient payer aux

fournisseurs de l'extérieur des prix de 15 à 30 % plus élevés). Si l'on décidait de privatiser le secteur des fournitures médicales, on se trouverait à libérer environ 1 million de dollars investis dans le stockage d'articles.

Les formules gouvernementales et les meubles sont deux secteurs qui soulèvent des problèmes particuliers. Changer de méthode de stockage et de distribution des formules signifie essentiellement avoir recours à des entrepôts publics dans l'ensemble du pays et demander aux acheteurs gouvernementaux de commander des formules auprès de ces entrepôts. Il y a peu de place à l'amélioration dans ce secteur.

La question des meubles tient à ce que le gouvernement utilise des meubles spécialement conçus à son intention. Tant que le gouvernement conservera cette politique, il devra assumer la responsabilité de la distribution, et notamment des coûts liés au stockage. Cependant, si l'on suppose que les normes gouvernementales demeureront les mêmes, les ministères n'ont aucune raison de s'accorder le luxe de commandes de meubles à court terme par le truchement du système d'approvisionnement en articles stockés. Ils peuvent s'astreindre à un cycle de commandes en bloc régulier, peut-être trimestriel, et utiliser des meubles empruntés ou destinés à l'aliénation jusqu'à que le manufacturier ait rempli la commande.

Il faudra chercher à éviter le stockage compensatoire par les ministères. Il n'y a pas lieu de le faire parce que les ministères utilisateurs possèdent déjà un approvisionnement en double de la plupart des articles stockés.

La rationalisation selon des formules autres que celles que privilégie le gouvernement offre des possibilités intéressantes de rentabiliser davantage les achats FVM. Cependant, ces formules sont généralement interdites par la loi. Par exemple :

- commandes par téléphone - il faudrait que ASC accepte les commandes d'articles FVM par téléphone plutôt que par écrit, comme l'exige actuellement la loi (Loi sur l'administration financière - article 26);

- bons de commande autopayants - il faudrait que ASC émette des bons de commande aux fournisseurs ainsi qu'un chèque préautorisé de valeur limitée fait au

montant convenu. Cette mesure est, elle aussi, contraire à la loi (Loi sur l'administration financière - article 27), laquelle exige que le travail ait été accompli et qu'une personne autorisée par le Ministre l'ait certifié avant que l'on puisse émettre un chèque.

Le Système de soutien des approvisionnements (SSA) représente un effort ambitieux qui vise à mettre à la disposition des agents d'approvisionnement, à titre d'initiative de productivité, des outils et des données informatisées et à produire de l'information de gestion complète. Ces deux objectifs sont primordiaux si l'on veut mieux gérer les opérations de ASC et les rendre plus rentables.

Le SSA est instauré par étapes, et chaque nouvelle version comporte davantage de caractéristiques et s'applique à un plus vaste secteur de l'organisation de ASC. Cette façon de procéder est prudente. Toutefois, au début, l'instauration du SSA aura peu d'influence sur la majeure partie des achats de faible valeur monétaire, soit le secteur de ASC où il est le plus urgent de réduire le délai d'exécution et le coût de traitement. Ainsi, le système informatisé n'apportera pas un soutien adéquat aux transactions portant sur des articles stockés, ne permettra pas de faire des commandes directes sur offre permanente, augmentera apparemment le travail lié aux achats par téléphone et ne facilitera pas les achats en bloc.

Il n'existe pas au sein de ASC d'orientation claire dans les divers secteurs de ses opérations FVM. Tout à la fois, on préconise de porter la limite de la délégation à 10,000 $; on élabore des systèmes informatisés qui faciliteront les fonctions d'acquisition, ce qui entre en conflit avec la délégation (si les ministères utilisateurs se chargent des achats FVM, ASC n'a pas besoin du SSA); on intensifie la régionalisation, alors qu'il est douteux que ASC puisse l'accroître au sein de ses propres opérations; on envisage de privatiser le système d'approvisionnement en articles stockés; on commence tout juste à se pencher sur les offres permanentes; et on ne s'occupe pratiquement pas du partage des bureaux.

Les opérations de faible valeur monétaire ne peuvent être traitées à la pièce. Elles regroupent diverses facettes d'un même secteur d'activité. Il faut élaborer une approche globale des achats FVM si l'on veut conserver la

rentabilité actuelle de ASC, ainsi que celle de l'ensemble du gouvernement à ce chapitre, ou même l'améliorer.

Les achats de faible valeur monétaire constituent le principal contact commercial du gouvernement avec des milliers d'entreprises régionales et de petites entreprises au pays. Ce secteur produit aussi 2.2 millions de transactions par lesquelles ASC peut montrer tant aux fournisseurs qu'aux ministères utilisateurs qu'il sait comment assurer un service d'approvisionnement rentable. Le secteur des achats FVM n'est pas appelé à s'autofinancer ni à réaliser des profits. En fait, ASC perd de l'argent dans un bon nombre de ces transactions. Cependant, s'il accorde une attention suffisante à la question, il peut susciter une amélioration considérable de la rentabilité des achats FVM dans l'ensemble du gouvernement. En effet, le Ministère a les connaissances spécialisées, le mandat, les outils et ses entrées dans tous les ministères utilisateurs; ce sont là les quatre ingrédients essentiels pour réussir.

Conclusions - La délégation d'un pouvoir d'impartition de 10,000 $ aux ministères utilisateurs proposée par ASC risque fort de rendre le gouvernement moins apte à gérer ses approvisionnements. Il ne faudrait pas donner suite à cette initiative sans d'abord une recherche concertée d'autres moyens d'améliorer les services et de rentabiliser les opérations.

Les ministères utilisateurs devraient déléguer davantage le pouvoir de passer des commandes à leur personnel régional afin de permettre aux unités régionales rentables de ASC de s'acquitter d'une plus grande part des achats FVM.

Le fait pour les employés de ASC de partager des bureaux avec le personnel des ministères utilisateurs, ou de travailler à proximité, constitue un moyen rentable de traiter les achats FVM (y compris des achats de moindre importance ne tombant pas dans la catégorie des achats FVM). Cette formule mérite plus d'attention qu'elle n'en a reçu de ASC. Le partage des bureaux devrait être envisagé particulièrement dans la région de la Capitale nationale et à proximité.

L'impartition par voie d'offre permanente n'a pas été exploitée à fond. Elle pourrait résoudre les problèmes de service et de rentabilité des achats FVM si elle était

élaborée et gérée avec soin. Il faut notamment recueillir de l'information sur l'utilisation de l'offre permanente.

La privatisation du système d'approvisionnement en articles stockés, qu'étudie actuellement ASC, est une initiative valable, particulièrement en ce qui concerne les fournitures de bureau et les produits d'entretien et de nettoyage. Cependant, la privatisation de l'approvisionnement en fournitures médicales serait probablement plus coûteuse. En ce qui concerne le stockage des formules et des meubles du gouvernement, il serait peut-être plus utile d'avoir recours aux entrepôts publics.

Tant que le gouvernement continuera à utiliser des meubles répondant à ses normes, les ministères utilisateurs devraient avoir pour consigne de commander leurs meubles suivant un cycle particulier, se les faisant livrer directement par le fabricant et répondant à leurs besoins à court terme en puisant dans les stocks destinés à l'aliénation.

Le Système de soutien des approvisionnements (SSA) n'apporte pas une solution assez rapide au problème des achats de faible valeur monétaire et ne s'applique pas à une part assez grande de ce secteur. Il faudrait axer le développement du SSA sur les achats FVM aux dépens des autres opérations d'approvisionnement, mais sans sacrifier la fonction information de gestion.

Jusqu'ici ASC n'a pas élaboré une approche globale et réfléchie de ses achats FVM. Il doit s'appliquer dès maintenant à concevoir une telle approche, en fonction des différents produits.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement, pour améliorer l'administration de ses programmes d'acquisition et réduire les frais de traitement, envisage les mesures suivantes :

1. Présenter un plan global d'acquisition d'objets ayant une faible valeur monétaire qui :

   a. réduira les frais globaux de traitement ainsi que les délais d'exécution en général,

b. précisera les responsabilités de ASC et des ministères clients ainsi que la marche à suivre, mais qui

c. n'augmentera pas les pouvoirs d'impartition délégués par le ministre des Approvisionnements et Services aux autres ministres.

2. Établir une politique administrative concernant l'acquisition des meubles afin que les acheteurs des ministères soient tenus de présenter chaque trimestre à ASC, pour traitement, les demandes de meubles, qu'on leur expédiera directement si possible, plutôt que de garder un grand stock de meubles.

3. Pour les achats des ministères qui pourraient être faits auprès des fournisseurs régionaux : examiner dans quelle mesure les bureaux régionaux des ministères ont le pouvoir délégué de passer des commandes lorsqu'il est indiqué, pour des raisons d'efficacité et pour s'assurer qu'on fait appel aux entreprises régionales et aux petites entreprises, de recourir à des fournisseurs situés plus près du lieu d'utilisation, présenter un état de la délégation actuelle et les changements qu'il sera proposé d'y apporter, en vue de les mettre en oeuvre au plus tard le 1er avril 1986.

APPENDICE A

VOLUME D'AFFAIRES (FAIBLE VALEUR MONÉTAIRE)

Année financière 84/85 Profil

TYPE ET MODE DE TRAITEMENT DES ACHATS FVM	VOLUME D'AFFAIRES (millions $)	%	DOCUMENTS (milliers $)	%	RÉFÉRENCE
Achats FVM traités par les ministères utilisateurs					
Bons de commande locaux (en vertu d'une délégation de pouvoirs)	500	7.0	600	25	(Étude ASC 1978 sur les achats FVM)
Commandes directes sur offre permanente (petites sommes seulement)	300	4.5	500	21	
Total	**800**	**11.5**	**1,100**	**46**	
Achats FVM traités par ASC					
Approvisionnement en articles stockés	100	1.5	875	37	(Approv. en art. stockés 84/85 de ASC)
Modes d'achats FVM (par téléphone, etc.)	450	6.5	250	11	(Statistiques sur l'impartition de ASC 83/84
Total	**550**	**8.0**	**1,125**	**48**	
TOTAL DES ACHATS FVM	**1,350**	**19.5**	**2,225**	**94**	
Autres achats traités par ASC					
Commandes directes sur offre permanente (sommes plus importantes seulement)	800	11.5	50	0.2	
Autres achats importants	4,900	68.5	150	6	(Statistiques sur l'impartition de ASC 83/84)
Total	**5,700**	**80.0**	**200**	**6**	
VOLUME D'ACHAT TOTAL	**7,050**	**100.0**	**2,425**	**100**	

Note - Les chiffres relatifs aux commandes locales et aux commandes directes sur offre permanente ne sont que des estimations visant à donner un ordre de grandeur. Les données qui les concernent ne figurent pas dans les statistiques sur l'impartition de ASC.

CONDITIONS DES CONTRATS

BUT

Évaluer la nécessité de réviser les conditions utilisées par Approvisionnements et Services Canada (ASC) dans les marchés de l'État.

SITUATION GÉNÉRALE

En réponse aux plaintes exprimées à diverses reprises par l'industrie depuis la Seconde Guerre mondiale au sujet des conditions posées par ASC dans les contrats, ce ministère a décidé récemment de prendre les mesures suivantes pour remédier à la situation :

- Implanter un système modulaire de conditions, élaboré actuellement en consultation avec l'industrie, qui remplacera les conditions actuelles. Il doit être terminé en novembre 1985.

- Instaurer un dialogue avec l'industrie au sujet de la révision de la politique financière et comptable.

- Instaurer un dialogue avec l'industrie au sujet de la révision des clauses de garantie et de responsabilité.

La principale plainte qui subsiste concerne les conditions régissant la propriété intellectuelle. La politique actuelle découle de la décision 468904 du Conseil du Trésor (CT) adoptée le 18 août 1954, selon laquelle le gouvernement devait posséder les données qu'il avait payées. Cette politique a rendu la gestion des données difficile. Des problèmes semblables ont amené les États-Unis à suivre l'exemple du Royaume-Uni, où l'entrepreneur possède les données tout en étant assujetti à un droit de retrait en cas d'utilisation insuffisante. Ainsi, le gouvernement peut reprendre la possession de la propriété intellectuelle s'il est d'avis que l'entrepreneur n'en fait pas un usage acceptable.

En août 1983, dans un document intitulé "La disposition et l'exploitation de la propriété intellectuelle", le ministre d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST) a formulé une série de recommandations favorables à la possession du droit de propriété par l'exécutant. Plus récemment, le Groupe d'étude sur les subventions et services

aux entreprises proposait que l'objectif premier de la Société canadienne des brevets d'exploitation Limitée (SCBEL) soit de tirer le plus possible des recettes mondiales de la propriété intellectuelle. En d'autres termes, la Société devrait exploiter la propriété intellectuelle actuelle et prévoir des moyens d'en poursuivre l'exploitation, ce qui n'exclut pas pour autant que la propriété intellectuelle revienne à l'exécutant s'il s'agit de la solution qui sert le mieux les intérêts du contribuable.

À la fin de 1984, le MEST a mené une étude sur le traitement de la propriété intellectuelle au gouvernement fédéral. Les auteurs ont conclu que les ministères et les organismes étaient globalement favorables à ce que les exécutants conservent le contrôle de la propriété intellectuelle. Ils ont précisé comment cette solution servirait le mieux les intérêts des contribuables et ont fait des mises en garde réalistes.

ANALYSE

L'adoption d'une politique accordant le droit de propriété à l'exécutant peut présenter de nombreux avantages si elle est conçue de façon à servir le mieux possible les intérêts du contribuable. L'industrie constatera que le processus d'impartition a été rationalisé, rendu plus méthodique, et l'incertitude inhérente aux revendications gouvernementales à l'égard des données de base sera dissipée (les données appartiennent déjà ou appartiendront à une tierce partie). Par conséquent, l'industrie sera plus en mesure d'exploiter la propriété intellectuelle avec de nouveaux produits qui, à leur tour, pourront engendrer des recettes fiscales supérieures à la perte des redevances. Cette mesure pourrait également simplifier les relations avec les sous-traitants. À l'heure actuelle, l'entrepreneur principal est tenu de transmettre aux sous-traitants les contraintes de la propriété intellectuelle liant le gouvernement. Dans le cadre de l'examen de la possession des droits de propriété intellectuelle, on pourrait étudier d'autres solutions comme les licences d'une durée limitée ou les licences annulables.

Deux aspects du rôle de la SCBEL peuvent être accentués : la Société peut exploiter plus efficacement les données que possède le Canada, et elle peut donner aux petites entreprises l'occasion de commercialiser leurs

inventions à l'échelle mondiale et de les faire protéger internationalement.

Une deuxième question concerne la portée et les dates d'achèvement des examens. À l'heure actuelle, toutes les conditions des contrats sont revues, mais on ne connaît pas les dates d'achèvement des examens portant sur les clauses de garantie et de responsabilité et sur la propriété intellectuelle.

OPTIONS

Étant donné ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Afin d'améliorer l'administration des programmes d'acquisition du gouvernement et de réduire les frais de traitement, accélérer l'intégration des révisions aux conditions des marchés publics, y compris des révisions devant être apportées aux clauses sur les finances et la comptabilité et sur la garantie et la responsabilité.

2. Afin d'améliorer l'administration des programmes d'acquisition du gouvernement, revoir l'application de la politique de 1954 du CT sur la propriété intellectuelle au droit de propriété sur l'information que détient le gouvernement par suite des marchés conclus par l'État, de sorte que l'industrie puisse exploiter pleinement cette information dans les limites d'une gestion prudente des fonds publics, et apporter des modifications pertinentes à la politique en vigueur.

APPROBATION DES MARCHÉS

BUT

Examiner le processus d'approbation des marchés du Conseil du Trésor (CT) afin de voir s'il y a lieu de le modifier ou de le rationaliser de manière à réduire les frais généraux sans compromettre le principe de la circonspection et de la probité.

SITUATION GÉNÉRALE

Le Règlement sur les marchés de l'État (promulgué par le gouverneur en conseil en vertu de la Loi sur l'administration financière) et la Politique administrative du CT obligent les ministères et les organismes à obtenir l'autorisation du Conseil du Trésor pour passer et modifier des marchés dont la valeur excède certains niveaux.

Ces présentations (environ 1,500 par année) constituent une charge de travail importante pour les ministres du CT qui doivent les étudier lors de leur réunion hebdomadaire. Elles exigent aussi du temps et des efforts (préparation, analyse et examen) de la part du personnel ministériel chargé des projets et des marchés, de la haute direction et enfin des analystes et des cadres du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT).

ANALYSE

On a interviewé le SCT et les ministères clés au sujet des coûts et des avantages du processus d'approbation des marchés[1]. On a examiné les lettres de décision du CT afin de déterminer le genre de décisions prises par les ministres et le genre de directives données. On a recueilli des statistiques au moyen d'un système d'information sur l'approbation des présentations au SCT, afin d'établir un échantillon du nombre et de la valeur des transactions, par genre et par ministère, et du temps que le SCT doit

---

1 Approvisionnements et Services Canada, ACDI, Transports, Santé nationale et Bien-être social, Énergie, Mines et Ressources, Service correctionnel du Canada, Affaires extérieures, Emploi et Immigration et Revenu Canada (Douanes et Accise).

consacrer au traitement de ces présentations. On a établi une comparaison entre ces données et les statistiques globales sur les transactions recueillies par les ministères et intégrées à la documentation de ASC.

Le SCT estime que les délibérations du CT sur ces soumissions offrent les principaux avantages suivants :

- elles informent les ministres des activités actuelles du gouvernement qui ont de l'importance pour le secteur privé;

- elles font en sorte que les objectifs de la politique générale se répercutent sur les achats;

- le secteur privé s'estime peut-être plus écouté (ce qui peut réduire le lobbying de ce côté);

- on épargne de l'argent en incitant les intéressés à ne pas conclure de mauvais marchés; et

- on direge ou guide les ministères dans l'établissement de leurs propres politiques et procédures.

Les lettres de décision portaient sur des questions importantes. Elles permettaient de signaler les lacunes de la mise en application des politiques et d'orienter l'impartition. Elles permettaient aussi de critiquer les mesures déjà prises par les ministères et de préciser les mesures à prendre, les réductions des dépenses et des prix, ou encore de donner des conseils sur le mandat des ministères et la consultation interministérielle, sur les exigences légales et réglementaires, de même que sur la planification et l'approbation. Elles indiquaient les mesures qui devaient être prises pour réduire les risques ou protéger les intérêts de la Couronne dans certains marchés particuliers. Elles servaient à demander aux ministères de fournir davantage d'information aux ministres et d'aviver la concurrence, et à donner des conseils au sujet des avantages socio-économiques poursuivis et des objectifs nationaux. Il s'agissait parfois de refus partiels ou complets.

Les ministères ont donné des réponses partagées au sujet des présentations au CT. Les personnes interviewées ont indiqué que le pourcentage des transactions ministérielles exigeant des présentations variait entre

0.5 et 20 %, selon la catégorie de marchés et le ministère. Les statistiques révèlent que le pourcentage varie entre 0.10 et 5 %, à quelques exceptions près[1].

À l'échelle du gouvernement, le pourcentage des transactions exigeant des présentations au CT est inférieur à 0.25 %, et peut-être de beaucoup (parce que le nombre de petits achats de matériel et de commandes directes sur offre permanente n'est pas connu).

Plusieurs ministères étaient d'avis que le principal point faible du processus était les délais en cause (tant dans les ministères qu'au SCT), délais qu'ils situaient entre quelques semaines et un an. Selon les statistiques du SCT, le délai d'exécution entre le moment où les présentations sont reçues au SCT et celui de leur approbation par le CT s'établissait en moyenne à trois semaines et demie, ce qui dépasse légèrement la moyenne de trois semaines visée par cet organisme.

La plupart des ministères n'estimaient pas le processus lourd, parce que le pourcentage de transactions était faible ou parce qu'ils étaient d'avis qu'il fallait de toute façon fournir un certain effort et que le surcroît de travail tenait surtout à la nécessité de formuler la demande sous forme d'un document à l'intention du CT. Le principal avantage noté par plusieurs ministères était la possibilité pour le CT de procéder à un examen objectif impartial; certains, toutefois, comprenaient mal la raison de cet examen et n'y voyaient aucun avantage. La plupart estimaient que l'on pourrait accroître la délégation sans compromettre le principe de la circonspection et de la

---

1 Le Conseil économique à 8 %, le ministère des Finances à 9 %, le Bureau du Conseil privé (BCP) à 19 % et la Commission canadienne des transports à 24 %. Cependant, la marge d'erreur dans ces cas est très grande. Ce sont là de petits ministères et organismes qui font relativement peu de transactions, et les statistiques du CT ne portent que sur quatre mois. Parmi eux, seul le BCP pourrait avoir un nombre de présentations disproportionné par rapport à sa taille - ce qu'il a lui-même choisi à ce qu'il semble - puisqu'il fixe ses propres critères d'approbation des marchés par le CT pour la majorité de ses présentations (qui portent sur les commissions d'enquête) dans des décrets.

probité parce que les mesures imposées par le SCT ont été mises en vigueur, ou sont en voie de l'être, et qu'un nouveau processus de vérification interne a été instauré.

Le SCT a commencé (au début de 1984-1985) à examiner des moyens de réduire le nombre de présentations. Auparavant, le pouvoir d'approbation des marchés de services de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) avait été sensiblement accru. Il semble que cette situation ait été imputable, du moins en partie, au fait que l'ACDI conclut un nombre important de marchés de services professionnels et de services de conseil d'une grande valeur monétaire (en fait, elle conclut plus de marchés de ce genre que n'importe quel autre ministère, à l'exception de ASC). Le SCT a proposé de doubler, à tout le moins, le pouvoir actuel de conclure des marchés non fondés sur la concurrence et d'accorder un pouvoir quasi illimité dans le cas des marchés concurrentiels, afin d'inciter les ministères à aviver la concurrence. Cette modification aurait comme résultat net de réduire d'environ 50 % le nombre global de présentations au CT. Les propositions du SCT n'ont pas encore été approuvées officiellement. Par conséquent, ces renseignements préliminaires ne représentent pas le point de vue officiel du SCT ou du CT, et ne constituent pas nécessairement les propositions finales du SCT sur le sujet.

Les ministères s'attendent que le SCT accroisse leur pouvoir d'impartition s'ils adoptent les mesures correctives réclamées par cet organisme et s'ils améliorent leur performance à cet égard. Il semble aussi que le SCT élabore actuellement d'autres mesures (notamment des indicateurs permettant de mesurer la performance en matière d'impartition) lui permettant de s'assurer que les politiques sont respectées et que le principe de la circonspection et de la probité est observé, une fois la délégation accrue.

Conclusion - Pour la plupart des ministères, les frais généraux occasionnés par les présentations au CT ne sont pas importants. Toute réduction aurait pour effet principal de faire épargner du temps au niveau des projets individuels. La charge du travail du CT et du SCT diminuerait quelque peu, mais peut-être pas beaucoup, puisque les cas ordinaires et moins difficiles qui seraient probablement éliminés au moment de la déréglementation n'exigent pas énormément de temps à l'heure actuelle.

Conclusion - L'idée de favoriser davantage la concurrence lors de la passation des marchés en augmentant les pouvoirs à ce chapitre est intéressante. La concurrence atténue les risques pour ce qui est de la circonspection et de la probité, fait baisser les prix et permet au gouvernement d'obtenir, en règle générale, une valeur maximale en contrepartie de l'argent dépensé et de satisfaire à son obligation d'être juste envers ses fournisseurs éventuels.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de rationaliser le processus d'acquisition et d'augmenter la concurrence en soumettant à l'approbation du gouverneur en conseil des modifications du Règlement sur les marchés de l'État destinées à accroître la valeur financière des marchés qui doivent être soumis à l'approbation du CT, pourvu que

a. ces marchés aient fait l'objet d'un appel d'offres, et que

b. l'approbation requise du gouvernement ait été obtenue pour les programmes et les projets en question.

ENTREPOSAGE, EMMAGASINAGE ET ALIÉNATION

BUT

Trouver des façons de rentabiliser davantage les activités du gouvernement fédéral en matière d'entreposage, d'emmagasinage et d'aliénation.

SITUATION GÉNÉRALE ET ANALYSE

Les besoins en matière d'entreposage, d'emmagasinage et d'aliénation sont directement fonction de la quantité de documents, de stocks et de matériel que garde le gouvernement et des excédents dont il doit disposer.

Entreposage et emmagasinage - L'entreposage consiste à recevoir des biens, à en assurer la garde, à en assurer l'emballage et le réemballage (rompre la charge), à les rendre à qui en fait la demande et à tenir des registres. L'emmagasinage est une fonction plus limitée, qui consiste uniquement à fournir de l'espace où garder des biens, de l'équipement et des fournitures.

L'entreposage peut être fait par l'organisme intéressé ou par une organisation de service. Dans le secteur privé, les organisations qui fournissent un service d'entreposage sont appelées "entreposeurs publics" (terme qui n'a rien à voir avec le gouvernement).

ASC fournit des services d'entreposage au gouvernement fédéral. Il facture selon les services fournis et impute donc des frais correspondants aux ministères qui veulent des services d'entreposage complets. ASC a un droit de préemption dans ce domaine.

ASC fournit des services d'entreposage dans ses trois centres d'approvisionnement régionaux, par le truchement de son système d'approvisionnement en articles stockés. Il met l'espace excédentaire à la disposition des ministères selon des modalités semblables à celles du système d'entreposage public dans le secteur privé.

ASC privatise actuellement une partie de ses services d'entreposage à titre de projet pilote. Son principal motif est de libérer de l'espace d'entreposage qui servira aux opérations d'aliénation, lesquelles sont actuellement en voie d'être transférées dans les régions. Par conséquent,

le service d'entreposage de la région centrale de ASC sera confié à un entreposeur privé d'Ottawa, à condition que l'on puisse s'entendre sur les détails du contrat. On a reçu les soumissions des entreposeurs, et il semble possible de faire des économies de l'ordre de 50 %.

Le ministère des Travaux publics est chargé de fournir des services d'emmagasinage aux ministères utilisateurs, et il le fait à titre gracieux.

Les activités d'entreposage et d'emmagasinage du gouvernement comprennent environ 135 grandes installations civiles (de 10,000 pieds carrés ou plus) occupant au total 4.3 millions de pieds carrés. À ces locaux s'ajoutent 2 millions de pieds carrés dans de petites installations (de moins de 10,000 pieds carrés). Les entrepôts militaires représentent 9 millions de pieds carrés de plus, ce qui donne un total combiné de 15 millions de pieds carrés .

Par contre, le système d'entreposage public au Canada représente quelque 45 millions de pieds carrés (dimensions équivalentes)[1]. En outre, les entrepôts appartenant à des entreprises privées (comme General Motors, etc.) représentent aisément 10 fois le système d'entreposage public (c'est-à-dire 450 millions de pieds carrés). On dit qu'à elle seule, la société Canadian Tire dispose d'environ 5.4 millions de pieds carrés (dimensions équivalentes) d'espace d'entreposage central autre que les magasins. L'espace occupé par le gouvernement représente à peine 3 % de l'espace d'entreposage total du pays.

Près de la moitié de l'espace d'entreposage et d'emmagasinage civil du gouvernement sert à de l'emmagasinage spécial plutôt qu'à de l'entreposage géré et contrôlé. Ces locaux servent à l'emmagasinage d'échantillons de roches (Énergie, Mines et Ressources), d'équipement de forage, d'échantillonnage et de test, de vêtements pour les régions arctiques, de dossiers de l'impôt, de matériel saisonnier, etc. (Un échantillonnage

---

1 Les dimensions équivalentes en pieds carrés tiennent compte du cubage des entrepôts - ainsi, il y a plus d'espace d'entreposage utilisable dans un entrepôt de 50 pieds de hauteur que dans un autre de 20 pieds de hauteur.

détaillé du matériel emmagasiné figure à l'appendice A - Articles tirés de l'étude de 1978 du Comité consultatif sur les approvisionnements.)

Les frais d'entreposage et d'emmagasinage sont des composantes clés des coûts de la gestion du matériel, puisqu'ils représentent entre 15 % et 40 % du coût d'un produit. La commission Glassco recommandait que l'on regroupe les entrepôts pour réduire les coûts en diminuant les stocks. On a tenté de donner suite à cette recommandation à la fin des années 1960 et au début des années 1970, mais il n'est pas clair quels ont été les résultats obtenus.

En 1978, le Comité consultatif sur les approvisionnements a déterminé dans son étude que les frais d'exploitation de la moitié seulement de l'espace civil actuellement affecté à l'entreposage et à l'emmagasinage s'élevaient à 25 millions de dollars par année, qu'une grande partie de ces coûts étaient associés au personnel des magasins ou aux services d'utilité publique, et que l'ensemble de ces coûts ne pouvaient pas être abaissés. Les auteurs de l'étude ont signalé peu de possibilités de faire des économies dans le domaine de la gestion du matériel et de l'entreposage, même s'ils supposaient que des économies appréciables étaient possibles.

Les coûts du personnel dans les entrepôts ne peuvent être réduits que si l'on consolide les fonctions de contrôle des magasins en regroupant les entrepôts. Pour ce faire, il faut essentiellement que les magasins actuels puissent opérationnellement être situés ailleurs. Pour que ce changement soit réalisable, il faut avoir accès, en un temps et à un coût raisonnables, au nouveau magasin. On a trouvé peu de situations de ce genre, ce qui a contrecarré l'étude de 1978. Ses auteurs n'ont pu relever que des économies de 550,000 $ sur des coûts de 25 millions de dollars et ils y ont donné suite à l'époque.

L'étude de 1978 a conclu que la solution au problème de la rentabilité ne résidait pas dans le contrôle de l'espace, mais plutôt dans l'application disciplinée de bons principes de gestion du matériel. Avec plus de discipline, on stockerait un minimum de fournitures, on se déferait des excédents et l'espace d'entreposage et d'emmagasinage nécessaire diminuerait par le fait même.

La question de l'entreposage et de l'emmagasinage englobe trois problèmes distincts qui s'accompagnent d'une série d'options particulières :

a. <u>Utilisation d'espace d'entreposage du secteur privé ou de ASC</u> :

   1. si l'on utilise les entrepôts du secteur privé, il n'y a pas lieu de modifier ces pratiques;

   2. si l'on utilise des entrepôts de ASC, les résultats des essais de privatisation actuels de ces entrepôts devraient donner une idée de la voie à suivre.

b. Utilisation d'espace non commercial alors que l'on pourrait utiliser de l'espace commercial :

   1. on peut recourir au secteur privé;

   2. on peut continuer à utiliser de l'espace interne, mais imputer les coûts intégraux;

   3. on peut faire preuve d'une plus grande discipline dans la construction d'espace d'emmagasinage dans de nouveaux immeubles (c'est-à-dire construire moins en proportion de l'espace total);

c. Utilisation d'espace non commercial sans possibilité utiliser de l'espace commercial:

   1. on peut faire preuve de plus de discipline dans la gestion du matériel et cesser de mettre l'accent sur l'utilisation de l'espace.

Conclusions - Les opérations gouvernementales d'entreposage devraient être commercialisées dans toute la mesure du possible.

Les ministères devraient payer pour l'espace d'entreposage et d'emmagasinage qu'ils utilisent.

Il faudrait veiller, dans la gestion du matériel, à tenir les stocks au minimum, à se défaire de l'équipement désuet et à réduire les besoins en locaux d'entreposage et d'emmagasinage.

Aliénation - Les activités d'aliénation permettent au gouvernement de se défaire des biens et du matériel qu'il a en surplus, en obtenant le meilleur rendement possible de la vente.

L'aliénation se fait actuellement par l'entremise de l'organisation régionale de ASC, chapeautée juridiquement par la Corporation de disposition des biens de la Couronne (CDBC). Le processus de dissolution de cette société est amorcé et se terminera à la fin de décembre 1985.

Le volume de l'aliénation pour les cinq années qui se sont terminées le 30 mars 1983 s'établissait ainsi :

	82/83	81/82	80/81	79/80	78/79
		(en millions de $)			
Produit de l'aliénation	22.1	20.0	17.9	16.1	12.7
Dépenses liées à la vente	0.8	0.3	0.8	0.3	0.2
Produit net	21.3	19.7	17.1	15.8	12.5
Administration de la CDBC	4.5	4.5	3.7	2.9	2.0
Produit net	16.8	15.2	13.4	12.8	10.5

Pour amorcer le processus d'aliénation, les ministères utilisateurs déclarent excédentaires les biens et le matériel dont ils veulent disposer. Il y a eu 20,000 déclarations de ce genre en 1982-1983.

Le produit moyen par déclaration s'est établi ainsi :

82/83	81/82	80/81	79/80	78/79
1,121 $	1,059 $	1,019 $	1,331 $	1,017 $

Jusqu'en 1983, la CDBC faisait partie des opérations régionales de ASC et comptait un peu plus de 100 employés (104 en 1983). Ses recettes s'élevaient à 45,000 $ par employé. Les transactions d'aliénation s'établissaient à 215,000 $ par employé.

Les opérations de la CDBC sont autofinancées. Ses tarifs sont de 50 % dans le cas de la vente au détail, de 25 % lorsque le produit net est inférieur à 100,000 $ et de 2.5 % lorsque le produit net dépasse 500,000 $. Les recettes moyennes s'établissaient à 20.6 % du produit net, soit 4.5 millions de dollars en 1982-1983.

Le nombre de transactions de vente dépasse considérablement celui des déclarations de produits excédentaires, parce que les ministères déclarent des lots complets de produits alors que les ventes se font article par article. Dans l'ensemble, les 20,000 déclarations ont mené en 1982-1983 à près de 500,000 ventes, pour la plupart des ventes au détail.

Chacune des transactions de vente a une valeur monétaire relativement faible puisqu'une seule d'entre elles a rapporté plus de 500,000 $ en 1982-1983 et 52 d'entre elles ont rapporté 50,000 $ ou plus. Il y a eu également 43 encans publics et 21 ventes "comptant et à emporter". Ces deux dernières catégories ont rapporté 4.8 millions de dollars, le produit moyen des encans ou des ventes s'établissant à 75,000 $.

Les deux tiers de l'activité de la CDBC sont rattachés à trois ministères : la Défense nationale (7.9 millions de dollars ou 37 %); la Gendarmerie royale du Canada (3.3 millions de dollars ou 15 %) et Transports Canada (2.0 millions de dollars ou 9 %).

Le gros des recettes réalisées par la CDBC provient de la vente de bateaux de la Garde côtière, de petits aéronefs, de vieux vêtements et uniformes, de véhicules routiers, de rebuts de métaux, de rebuts de papier et de pièces de rechange désuètes. Le gros d'équipement de la Défense nationale n'est pas vendu intact, mais plutôt démantelé et vendu à titre de rebuts.

Une étude sur la rentabilité des activités d'aliénation du gouvernement, menée conjointement par Transports Canada et la CDBC en 1983, a déterminé ce qui suit :

a. les méthodes employées actuellement pour l'aliénation du matériel excédentaire important comme les véhicules à moteur, les navires, les aéronefs, les machines et l'équipement électronique sont rentables pour le gouvernement du Canada;

b. les méthodes employées actuellement pour l'aliénation du matériel susceptible de rapporter peu ne sont pas rentables.

Le coût de l'aliénation des articles de faible valeur monétaire est supérieur au produit de la vente. Une fois que l'on enlève les articles d'une grande valeur monétaire comme les véhicules, les navires, etc., le produit moyen se chiffre à environ 15 $ par transaction. Le coût de la transaction pour le ministère qui fait la déclaration est d'environ 100 $ (à l'exclusion des coûts d'emmagasinage et d'entreposage) et le coût net, pour l'alinéation des biens susceptibles de rapporter peu (c'est-à-dire moins de 100 $ environ) s'établit à 8[illegible] $ par transaction.

En outre, la CDBC doit assumer des coûts qui s'élèvent à environ 10 $ par transaction (si l'on tient compte de l'effet des transactions au détail).

Le temps et l'effort nécessaires découragent fortement les ministères utilisateurs de déclarer certains biens comme étant excédentaires (c'est-à-dire aliénables), lorsque l'opération ne rapporte rien. En plus de devoir identifier et déclarer les articles, les ministères utilisateurs doivent en général les emmagasiner et s'en occuper jusqu'à ce que le processus d'aliénation soit amorcé.

Actuellement, le seul aspect qui incite les ministères à déclarer certains articles excédentaires est le souci de garder les installations en ordre.

Le produit de l'aliénation est insignifiant dans le cas de la plupart des ministères. Par exemple, celui du MDN (de loin le plus gros ministère - 7.9 millions de dollars) représente moins de 0.1 % de son budget d'immobilisations.

Le produit de l'aliénation, qui jusqu'en 1982 était rendu aux ministères utilisateurs, est maintenant déposé dans le Fonds du revenu consolidé. On avait constaté que cette pratique était inefficace; lorsque l'aliénation était terminée et que l'argent était déposé dans le compte des ministères, ces derniers avaient déjà commencé à utiliser l'équipement de remplacement qui avait été prévu au budget plusieurs années auparavant.

En règle générale, l'emmagasinage des biens excédentaires ne pénalise pas les ministères puisque ces derniers ne doivent pas payer pour l'espace utilisé.

Selon l'étude de 1983 sur l'aliénation, le matériel excédentaire susceptible de rapporter moins de 100 $ (au minimum) ne devrait jamais être déclaré à la CDBC. Il faudrait plutôt transformer ce matériel en rebuts (par la mutilation), l'accumuler comme tel et le vendre au poids.

Le public risque cependant de considérer comme scandaleux et illogique de mutiler du matériel et de l'équipement de faible valeur monétaire qui pourraient être utiles à l'extérieur du gouvernement.

Les articles de valeur supérieure doivent être commercialisés plus efficacement. Trouver le meilleur acheteur est le plus sûr moyen d'obtenir le meilleur prix.

ASC étudie la possibilité d'informatiser ses inventaires de biens excédentaires en vue de diffuser cette information partout au pays sur son propre réseau informatique et peut-être sur les réseaux publics afin d'atteindre le plus grand nombre d'acheteurs éventuels. Il existe d'autres moyens plus efficaces de commercialiser et de distribuer les articles de valeur supérieure, notamment les sociétés d'aliénation, les encanteurs et les courtiers.

Il est possible d'utiliser les mêmes voies pour se défaire à la fois des articles d'une faible valeur et des articles d'une grande valeur. Si l'on peut combiner les deux, on pourra se défaire efficacement des articles de faible valeur monétaire sans les mutiler et sans les vendre comme rebuts.

Conclusions - Pour rentabiliser le secteur de l'aliénation, il est essentiel d'inciter les ministères à déclarer le matériel et les biens excédentaires. Toutefois, il y a peu de mesures positives que l'on puisse prendre pour les inciter à se défaire des biens de grande ou de faible valeur monétaire.

Le seul moyen d'amener les ministères à se défaire de leurs surplus semble être de les facturer pour l'espace d'emmagasinage utilisé ou encore d'annuler la décision de 1982 leur interdisant de garder le produit de leurs ventes.

Il n'y a pas de moyen pratique de rentabiliser l'aliénation des articles de faible valeur monétaire, si ce n'est de les mutiler et de vendre le matériel obtenu comme rebut.

En ce qui concerne l'aliénation de biens d'une grande valeur monétaire, il serait peut-être bon d'instaurer un inventaire informatisé des biens excédentaires. Il se peut cependant que d'autres solutions, comme le recours à des encanteurs et à des sociétés d'aliénation, soient plus profitables pour le gouvernement, et il conviendrait de les étudier.

Il est possible que les sociétés spécialisées dans l'aliénation puissent s'occuper à la fois des articles de faible et de grande valeur monétaire.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'élaborer et de mettre en oeuvre une nouvelle politique d'aliénation, qui fera appel essentiellement au secteur privé pour l'entreposage et, sur commande, l'aliénation de tous les biens désignés à cette fin par les ministères.

RESSOURCES HUMAINES

BUT

Veiller à ce que les activités d'acquisition du gouvernement soient appuyées par des professionnels ayant une solide formation et de l'expérience.

SITUATION GÉNÉRALE

En 1962, la commission Glassco a fait remarquer que dans bon nombre de ministères et organismes gouvernementaux, la fonction de l'achat était dispersée, fragmentée et trop souvent laissée à des gens qui ne possédaient pas les compétences nécessaires. La majeure partie des acquisitions mettaient en cause des biens de faible valeur monétaire (FMV) et d'usage courant dans nombre de ministères. De toute évidence, il était avantageux d'établir une organisation centrale d'achat. La commission Lambert a affirmé en 1977 que le nouveau ministère des Approvisionnements et Services (ASC) avait fait des progrès considérables à cet égard.

Même si l'acquisition des biens de faible valeur monétaire représente depuis toujours le gros du volume des achats, c'est l'acquisition des biens faisant appel à une technique complexe, laquelle représente une infime proportion de l'ensemble des marchés, qui engage la majorité des fonds. Le présent document porte essentiellement sur les ressources humaines chargées de gérer l'engagement de ces fonds. Le tableau 1 illustre cette réalité.

TABLEAU 1

D'après les statistiques sur l'impartition et les ressources de ASC

Année financière 83/84

Niveau de compétence requis	Nombre de marchés	Valeur (millions $)	Quantité approximative de ressources affectées (A.-P.)
Faible	299,100	1,700	1,900
Élevé	2,900	3,900	730
Très élevé (grand projet de la Couronne)	1	4,000	170

On ne peut économiser des sommes importantes que si l'on tient le coût de ces biens de nature complexe et de haute valeur au niveau le plus bas possible. Si l'on veut contrôler ces coûts, il faut qu'un nombre suffisant de gestionnaires des acquisitions compétents se consacrent à la tâche. On s'inquiète de plus en plus de ce que le gouvernement est moins apte qu'auparavant à trouver des spécialistes qualifiés en matière d'approvisionnement de gérer l'acquisition de biens complexes et de grande valeur.

À ASC, quatre directions générales des acquisitions, connues sous le nom de Approvisionnement scientifique et technique (AST), sont chargées de la quasi-totalité des achats qui ont une grande valeur monétaire et exigent beaucoup d'efforts; ces achats sont faits surtout pour le compte du ministère de la Défense nationale (MDN) et de Transports Canada (TC). Environ 900 gestionnaires et employés de soutien administrent les contrats de cette catégorie et assurent des services d'acquisition pour les grands projets de la Couronne.

Ces agents s'occupent de biens et de services hautement spécialisés et disposent souvent de peu de sources d'approvisionnement. Ils doivent généralement avoir une connaissance approfondie du produit ou du service, du secteur d'activité ainsi que de la politique et des objectifs gouvernementaux pour être sûrs d'obtenir une valeur maximale en contrepartie de l'argent dépensé.

ANALYSE

L'évaluation récente des programmes et d'autres documents d'étude dans lesquels sont présentées les réactions des principaux clients de l'Approvisionnement scientifique et technique montre que l'on se soucie de la compétence des agents des acquisitions dans ces domaines. On croit que le problème est largement imputable au départ d'agents expérimentés qui sont remplacés par un personnel ayant moins d'expérience (au fur et à mesure de l'augmentation de la charge de travail).

Les représentants de ASC chargés d'examiner les documents relatifs aux marchés avant leur approbation et leur exécution ont observé eux aussi que la qualité avait baissé au cours de la dernière décennie. Bon nombre de ceux qui ont été interviewés ont affirmé que le phénomène tenait à un personnel inexpérimenté ne disposant pas de suffisamment de temps.

Si les prévisions concernant les retraites volontaires et obligatoires se confirment, trois AST pourraient perdre encore plus de leur personnel qualifié au cours des prochaines années.

En raison de l'accroissement du nombre de grands projets de la Couronne, un grand nombre des gestionnaires les plus expérimentés et les plus compétents travaillent désormais dans des bureaux qu'ils partagent avec des employés des ministères clients, dépeuplant par le fait même les AST. Étant donné le nombre de grands projets de la Couronne prévus pour la prochaine décennie, cette tendance se maintiendra.

Selon l'étude menée récemment par le Government Accounting Office des États-Unis, des conclusions de l'enquête de la commission Grace, la présence de gestionnaires de programme expérimentés et qualifiés était essentielle au succès des projets. Les auteurs de l'étude prônaient la création de meilleurs plans de carrière en gestion de programmes; ils estimaient que les cheminements de carrière actuels étaient limités et ne produisaient pas assez de gens expérimentés. Selon un cadre supérieur de ASC, le Canada connaît actuellement les mêmes difficultés.

Les grands projets de ré-équipement ont fait ressortir la nécessité d'améliorer la formation des gestionnaires appelés à assumer éventuellement la responsabilité des acquisitions. En 1980, le Conseil du Trésor (CT) a adopté des lignes directrices dans lesquelles il décrivait un programme de formation. Cependant, le programme recommandé par le CT convient tout autant à l'ensemble des gestionnaires chargés des acquisitions complexes et de grande valeur, et il leur est tout aussi nécessaire.

Selon plusieurs des personnes interviewées, les restrictions budgétaires ont découragé ASC de profiter de cours ou d'affectations et d'échanges entre les ministères ou avec le secteur privé. Le ASC a plutôt favorisé le recours à la formation en cours d'emploi, laquelle n'est pas vraiment en mesure d'assurer tout le perfectionnement nécessaire aux gestionnaires des acquisitions.

Même si les hausses de productivité peuvent contribuer à réduire les frais d'exploitation du gouvernement, on est en droit de s'attendre que les gestionnaires des acquisitions réalisent des économies appréciables. L'agent d'acquisition approuve ou recommande des marchés d'une

valeur globale de plusieurs milliards de dollars; il doit donc être à la hauteur. Si les cadres supérieurs de ASC et les grands ministères clients se préoccupent de la situation, c'est qu'il faut songer à des mesures correctives.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'élaborer et de mettre en oeuvre un plan global de ressources humaines pour le personnel de ASC chargé des acquisitions; ce plan portera, entre autres choses, sur le développement des compétences nécessaires pour l'acquisition de biens complexes d'une grande valeur.

GESTION DES GRANDS PROJETS DE LA COURONNE

BUT

Examiner certains problèmes de gestion découverts lors de l'étude des acquisitions effectuées dans le cadre des grands projets de la Couronne (GPC).

SITUATION GÉNÉRALE

Selon les critères du Conseil du Trésor, un grand projet de la Couronne (GPC) est tout projet pour lequel on dépense des fonds publics de l'ordre d'au moins 100 millions de dollars et où le gouvernement fédéral est le propriétaire ou le principal utilisateur du produit fini, ou a la responsabilité de livrer ledit produit.

De plus, un GPC doit normalement avoir une ou plusieurs des caractéristiques suivantes : comporter un haut degré de risques; être complexe; supposer de multiples engagements, revêtir une importance particulière aux yeux du public ou sur le plan politique; avoir des répercussions considérables d'ordre social, économique ou écologique pour le Canada, nécessiter la participation d'autres pays, de provinces, de municipalités ou du secteur privé; revêtir un caractère d'urgence et durer plusieurs années.

Le Groupe d'étude a été en mesure de déterminer, en date du 8 mai 1985, 49 GPC en voie d'exécution ou à une étape quelconque de planification. (Voir l'appendice A ci-jointe.) On trouvera à l'appendice B la liste des projets d'immobilisations approuvés ou que l'on envisage, ainsi que l'allocation des années-personnes nécessaires à leur gestion pour l'année financière 1985-1986. La liste ne porte que sur les projets d'acquisition de biens d'équipement, puisque c'est au Groupe d'étude sur la gestion des biens immobiliers que revient l'étude des projets de construction.

Le 13 avril 1978, le Conseil du Trésor (CT 756660) a décidé de produire une série complète de politiques et de procédures relatives à la gestion des GPC, que l'on retrouve dans le Manuel de la politique administrative du CT.

Selon le dernier aperçu analytique sur les GPC établi par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) (décembre 1984), bien que le nombre de projets ait augmenté, il y a moins de projets pour lesquels les délais n'ont pas été respectés, les coûts ont été dépassés ou les paramètres ont été changés. Les auteurs du rapport concluent que, en dépit des lenteurs de la mise en oeuvre, la politique, lorsqu'elle a été appliquée, a porté des fruits sur le plan de l'efficacité et de l'efficience dans l'administration du projet, des avantages financiers et de la qualité des données servant à la prise de décisions.

Le Groupe d'étude n'a trouvé aucune raison de mettre en doute ce succès relatif, mais nos études indiquent qu'il faut procéder à certaines mises au point si l'on veut éviter que des difficultés se produisent plus tard.

L'appendice C porte sur la méthodologie utilisée par le Groupe d'étude pour effectuer son examen des GPC.

ANALYSE

Voici les secteurs que le Groupe de travail a jugé susceptibles de présenter des problèmes :

- La politique de gestion des GPC (l'autorité directrice par opposition à l'imputabilité ministérielle; les concepts de chef de projet et de comité de mise en oeuvre du projet ou conseil supérieur d'examen; et le concept de gestionnaire de projet et d'équipe interorganisationnelle);

- La politique d'impartition pour les GPC; et

- Le processus de gestion des GPC (l'affectation des années-personnes et la dotation en personnel des bureaux de projet; l'absence de mémoire institutionnelle).

Responsabilité - La politique actuelle du gouvernement veut que tous les ministères participant à la mise en oeuvre d'un GPC travaillent sous la direction d'une seule autorité, le ministre responsable, conformément aux dispositions législatives relatives à l'imputabilité ministérielle.

Bien que nous reconnaissions la nécessité de maintenir la responsabilité et l'imputabilité ministérielles (et par conséquent la pleine autorité), il nous semble évident que

la gestion d'un GPC se ressent du fait qu'un seul ministre n'est pas responsable de tous ses aspects.

Voici les problèmes qui se produisent lorsque l'autorité n'est pas attribuée à un seul ministre : fractionnement des responsabilités, chevauchement des mandats, conflits entre les objectifs, solutions inadéquates découlant de compromis difficiles. Les retards s'avèrent coûteux en temps perdu et, en réalité, le public croit que le titulaire d'un ministère directeur est responsable de toutes les activités relatives à un GPC dans son domaine.

Conclusion - En dernière analyse, la solidarité ministérielle agit en sorte que la responsabilité et l'imputabilité sont collectives. Par conséquent, le Groupe d'étude ne propose pas de recommander que la gestion d'un GPC soit assujettie à l'imputabilité "unique".

Le chef de projet - De même, nous avons des raisons de croire que le chef de projet d'un GPC, tenu entièrement responsable de la gestion globale, ne détient pas tout le pouvoir sur les activités des autres membres de la commission d'examen interministériel. Le ministère de la Défense nationale (MDN) et Transports Canada ont cité de nombreux cas où des membres de la commission d'examen avaient agi sans tenir compte de l'aspect collégial de la gestion du projet, au détriment de celui-ci. Même s'il est apparu à l'examen qu'il s'agissait plutôt de franches divergences d'opinion, il semble que le problème soit en passe de devenir plus qu'un simple désagrément.

Le gestionnaire de projet - À ce niveau, il existe moins de problèmes parce que les trois ministères clés logent le personnel affecté au projet (soit le ministère directeur, ASC et le MEIR) dans les mêmes locaux, ce qui favorise l'esprit d'équipe. Les objectifs sont plus clairs et la coordination du projet est plus simple à réaliser. Néanmoins, pendant la phase de l'identification du projet et de la négociation du contrat, cette approche n'est pas le moyen idéal de résoudre les conflits.

À cet égard, de nombreux fonctionnaires du MDN, de TC et du MEIR se sont plaints au Groupe d'étude que ASC, dans sa capacité d'autorité contractante, outrepasse son rôle à titre d'organisme de services communs, et intervient dans des questions de politique et de processus qui relèvent du mandat d'autres ministères (comme le fait d'utiliser dans

les négociations les leviers que constituent les retombées industrielles ou ne pas évaluer les compétences techniques du ministère directeur à leur juste valeur).

Les ministères directeurs se sont montrés particulièrement préoccupés par le fait que les fonctionnaires de ASC avaient tendance à prendre des décisions unilatérales sur les compromis à faire en matière de délais, de coûts ou de prestations pendant la phase de négociation des contrats avec le fabricant, sans vraiment tenir compte des conséquences que ces décisions pourraient avoir sur les objectifs poursuivis par les autres ministères. La situation est déroutante pour les fabricants, car ils semblent ne pas se trouver en présence d'une seule entité du côté du gouvernement avec laquelle ils peuvent traiter.

De son côté, ASC a reconnu que la tension provient peut-être du fait que ses fonctionnaires doivent faire appel à la concurrence dans la passation des contrats et qu'il est de son mandat de faire en sorte que les critères de prudence et de probité soient respectés dans les activités d'impartition (voir l'appendice D).

Autres modèles d'organisation possibles - Certaines personnes ont proposé d'autres modèles possibles d'organisation : centralisation de la gestion des GPC dans un ministère, création d'une société de la Couronne qui administrerait tous les GPC ou impartition de toutes les activités de gestion des GPC au secteur privé.

Ces suggestions visent à confier la responsabilité, l'imputabilité et les pouvoirs au chef de projet, comme c'est l'usage dans le secteur privé. Toutefois, le Groupe d'étude en est arrivé à la conclusion que le gouvernement fédéral ne peut adopter aucun de ces modèles sans violer le principe de la responsabilité ministérielle prévu dans les textes de loi.

Le chevauchement des mandats - Cependant, en raison de l'augmentation prévue du nombre de GPC au cours des dix prochaines années et du fait qu'il faudra bien gérer des projets d'envergure très coûteux avec de moins en moins de ressources et de personnel compétent en gestion, le Groupe d'étude croit qu'il faudrait améliorer la collaboration interministérielle. À l'heure actuelle, les questions de mandats et d'influence engendrent beaucoup de frustrations chez les cadres supérieurs du MDN, de TC, du MEIR, de ASC et des AE/Commerce, entre autres parce que la responsabilité du

développement industriel incombe à la fois au MEIR (mandat prévu dans sa loi) et à ASC [Loi sur la production de défense (1969)].

Conclusion - Il faudrait étudier les GPC récents, en portant une attention particulière aux questions de mandats. Les ministères importants, tels le MDN, le TC, le MEIR, le ASC et les AE (Commerce extérieur), devraient participer à cette étude.

Autres problèmes - La gestion des GPC est actuellement centrée sur le SCT. Toutefois, là comme ailleurs, la politique est élaborée par un groupe et la mise en oeuvre, qui comprend l'affectation des années-personnes, relève d'autres groupes. En conséquence, des problèmes globaux tels que les questions de dotation en personnel et la continuité institutionnelle ne sont pas clairement reconnus.

Dotation en personnel - Le Groupe d'étude a découvert qu'il n'existait pas de chiffres sur le nombre d'années-personnes affectées par le CT et les ministères à la gestion des GPC. Nous avons nous-mêmes estimé ces chiffres et nous les présentons à l'appendice B.

Lésiner sur l'affectation de ressources humaines à la gestion des GPC est faire de fausses économies. Aussi est-il essentiel que l'on accorde une attention particulière au nombre et à la qualité des gens à affecter aux bureaux des GPC, surtout dans les premières phases d'un projet. Les gestionnaires de projet se sont plaints au Groupe d'étude des difficultés qu'ils éprouvent à obtenir les années-personnes dont ils ont besoin pour leurs bureaux de projet au moment voulu, surtout avant d'avoir obtenu l'approbation préliminaire du CT.

Le problème découle en partie, comme le vérificateur général le fait remarquer dans ses rapports de 1982 et de 1984, des procédures de classification et de dotation du gouvernement, d'une lenteur notoire. Elles ne permettent pas de satisfaire aux exigences prioritaires des bureaux des GPC.

Il nous semble également que les politiques d'impartition en matière de services personnels sont inutilement restrictives, qu'il s'agisse d'obtenir pour les GPC des services auxiliaires de gestion ou d'embaucher du personnel dans le secteur privé pour travailler dans les bureaux des GPC. Bien que ces politiques soient indubitablement

nécessaires dans des circonstances normales, le Groupe d'étude trouve qu'il est contre-indiqué de les appliquer intégralement à tous les GPC.

Le Groupe d'étude reconnaît qu'il est difficile de satisfaire à la demande des ministères qui réclament davantage d'années-personnes pour les GPC. Compte tenu des réductions de personnel prévues dans la fonction publique, ces pressions ne feront que s'accentuer. Voilà pourquoi il nous a semblé préoccupant de découvrir dans les bureaux de GPC non seulement une certaine réticence à chercher les moyens d'obtenir dans le secteur privé les ressources nécessaires (par exemple, pour le travail de bureau, le contrôle des coûts, l'informatique, etc.), mais aussi des indices d'un sérieux problème de double emploi. Par exemple, dans les GPC d'envergure où les ministères partagent les mêmes locaux, nous avons constaté que chacun avait un service des dossiers, un service de secrétariat et divers autres services administratifs.

De l'avis du Groupe d'étude, si ASC, le MEIR et d'autres ministères directeurs étaient tenus de mettre au moins sur pied des services administratifs communs pour chaque GPC d'envergure, 5 % des années-personnes pourraient être réaffectées d'autres tâches (au total : 5 % de 951 années-personnes = 47 années-personnes)

Conclusion - Il faudrait créer, au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor, un service central qui coordonne l'allocation des années-personnes aux ministères pour la gestion des GPC.

- Il faudrait enjoindre aux ministres concernés d'examiner l'ordre de priorité qu'ils accordent à l'allocation des années-personnes et à la dotation en personnel des bureaux des GPC, surtout pendant les premières phases d'identification et de définition du projet.

- Il faudrait changer les règlements pour permettre aux gestionnaires de GPC d'embaucher directement les personnes compétentes qu'on ne peut trouver au sein du gouvernement.

- Il faudrait réduire les frais généraux en établissant des services administratifs conjoints (soutien administratif, etc.) pour tous les

ministères du gouvernement qui partagent des bureaux pour des GPC.

Mémoire institutionnelle - Bien que les divers ministères aient un quelconque système de référence sur les pratiques de gestion des GPC antérieurs, le fait qu'il n'existe pas de lieu où centraliser le tout ne favorise évidemment pas la coordination; on ne profite pas des leçons des projets précédents, on élabore à grands frais des systèmes de gestion de projets qui seront relégués aux oubliettes, et on ne travaille pas à la consolidation des leçons de l'expérience.

Conclusion - Il faudrait créer un service consultatif pour les GPC et prévoir une bibliothèque de documents traitant des pratiques et méthodes de gestion des GPC, un répertoire des systèmes de contrôle de l'administration des projets et un dossier détaillé des leçons tirées de projets antérieurs qui pourrait servir au personnel chargé d'administrer de nouveaux GPC.

Politique d'impartition pour les GPC - Le Groupe d'étude a examiné brièvement la politique d'impartition appliquée actuellement par ASC dans le cas des GPC. On confie à un entrepreneur principal la responsabilité de la totalité du système, de manière à contrôler les coûts, ainsi que la responsabilité de la phase de définition du contrat, de manière à maîtriser les incertitudes techniques.

Conclusion - Il s'agit d'une stratégie d'impartition optimale, qui permet de réduire les risques des GPC au minimum. Aucune modification ne devrait être apportée à la politique d'impartition du ASC en matière de GPC.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. a. Établir au sein du Secrétariat du Conseil du Trésor un service central chargé de coordonner l'allocation des années-personnes aux ministères pour la gestion des GPC.

   b. Établir un service consultatif relatif aux GPC comprenant une bibliothèque d'ouvrages traitant des pratiques et méthodes en matière de gestion des GPC; un répertoire des

systèmes de contrôle de l'administration des projets et un dossier détaillé des leçons tirées de projets antérieurs dont pourrait s'inspirer le personnel chargé d'administrer des GPC.

c. De concert avec la Commission de la Fonction publique, élaborer des façons de permettre aux administrateurs des GPC d'embaucher directement des personnes dont les compétences n'existent pas au gouvernement.

2. Afin de réduire les frais généraux et de réaliser des économies grâce au partage des bureaux pour les GPC, les ministres des ministères directeurs (acheteurs de biens d'équipement importants), le MEIR et ASC devraient établir des services conjoints d'administration, par exemple des services de soutien administratif, en tenant compte de l'attribution des années-personnes précisée à l'alinéa 1 a) ci-dessus.

3. Revoir les mandats des ministres des Approvisionnements et Services, de la Défense nationale, des Transports et de l'Expansion industrielle régionale afin de réduire ou d'éliminer les chevauchements possibles de responsabilités.

4. Prendre des mesures pour s'assurer qu'aux étapes initiales de l'identification et de la définition des projets, une priorité suffisante est donnée à l'allocation d'années-personnes aux GPC et à la dotation des bureaux des GPC.

5. N'apporter aucune modification à la politique d'impartition applicable aux GPC qui est actuellement mise en oeuvre par le ministre des Approvisionnements et Services.

APPENDICE A

GRANDS PROJETS DE LA COURONNE

PROJETS D'ÉQUIPEMENT

MINISTÈRE OU ORGANISME RESPONSABLE	Phase de l'identification	Phase de l'approbation préliminaire et de la planification	Phase de l'approbation proprement dite et de la mise en oeuvre	TOTAL
MDN	11	6	9	26
TC	3	1	3	7
CNR		1	1	2
EMR		1		1
MDC		1		1
TOTAL	**14**	**10**	**13**	**37**

PROJETS DE CONSTRUCTION

MINISTÈRE OU ORGANISME RESPONSABLE	Phase de l'identification	Phase de l'approbation préliminaire et de la planification	Phase de l'approbation proprement dite et de la mise en oeuvre	TOTAL
TC		4	2	6
MTP		2	2	4
EMR			1	1
CBDC			1	1
TOTAL		**6**	**6**	**12**
TOTAL GLOBAL				**49**

Note 1 - ASC et la CCC ont également quatre bureaux de projet supplémentaires (LAV, RAST, DRONE et BELL/MRB).

Note 2 - Depuis 1976, le MDN a terminé cinq autres GPC (Sampson, LRPA, Leopard, 5/4 Ton et AVGP).

APPENDICE B

ALLOCATION DES ANNÉES-PERSONNES

SÉRIE	MINISTÈRE OU ORGANISME RESPONSABLE	PROJET D'ÉQUIPEMENT	ALLOCATION DES ANNÉES-PERSONNES ANNÉE FINANCIÈRE 85/86						TOTAL
			MINISTÈRE OU ORGANISME RESPONSABLE		ASC		MEIR		
			ALLOC. CT	POSTES MIN.	ALLOC. CT	POSTES MIN.	POSTES MIN.	ALLOC. CT	
I	TC	1. Bateau - Garde côtière GPC	61	32	1	10	0	.5	**104**
		2. Plan d'immobilisations de la Flotte - II							
		3. Polar 8	0	5	0	6	0	1	**12**
		4. Remplacement des aéronefs de la Garde côtière	0	4	0	0	0	0	**4**
		5. PMRA I et II	30	35	0	9	3	0	**77**
		6. Plan d'amén. de l'espace aérien	23	10	3	0	0	.5	**36.5**
		7. Avion-citerne	0	4	0	0	0	0	**4**
		Total partiel I	**114**	**90**	**4**	**25**	**3**	**2**	**238**
II	MEST/ CNR	1. Bras de télémanipulation	0	21	0	0	0	0	**21**
		2. Station spatiale							
III	MDC	1. MSAT	7	8	0	1	0	0	**16**
IV	EMR	1. RADARSAT	25	0	0	1	0	0	**26**
		Total partiel II, III & IV	**32**	**29**	**0**	**2**	**0**	**0**	**63**

ALLOCATION DES ANNÉES-PERSONNES

SÉRIE	MINISTÈRE OU ORGANISME RESPONSABLE	PROJET D'ÉQUIPEMENT	ALLOCATION DES ANNÉES-PERSONNES ANNÉE FINANCIÈRE 85/86						TOTAL
			MINISTÈRE OU ORGANISME RESPONSABLE		ASC		NEIR		
			ALLOC. CT	POSTES MIN.	ALLOC. CT	POSTES MIN.	POSTES MIN.	ALLOC. CT	
V	MDN	1. CP 140 - Aurora	0	10	0	0	0	1.5	11.5
		2. CF 18 - NAC	141	74	0	25	0	8.5	248.5
		3. PCPP	199	91	0	41	6	2	339
		4. MLVW	0	19	0	4	0	1	24
		5. DELEX	0	8	0	0	0	0	8
		6. SARP	8	18	0	7	0	.5	33.5
		7. PMNT	72	12	0	16	3	0	103
		8. MOST	0	22	2	6	0	0	30
		9. SARSAT	0	9	0	0	0	0	9
		10. CANTASS	0	2	0	3	0	0	5
		11. PRN II	0	2	3	0	0	0	5
		12. Alerte du Nord	0	22	2	0	0	.5	24.5
		13. LLAD	0	63	0	13	2	1	79
		14. Missiles air-air	0	0	0	0	1	0	1
		15. STCCC	0	46	1	0	0	.5	47.5
		16. SKR	0	51	1	0	0	0	52
		17. CASAP	0	21	2	0	0	0	23
		18. Modernisation du syst. d'approv. des Forces can.	0	62	0	0	0	0	62

ALLOCATION DES ANNÉES-PERSONNES

SÉRIE	MINISTÈRE OU ORGANISME RESPONSABLE	PROJET D'ÉQUIPEMENT	ALLOCATION DES ANNÉES-PERSONNES ANNÉE FINANCIÈRE 85/86						TOTAL
			MINISTÈRE OU ORGANISME RESPONSABLE		ASC		MEIR		
			ALLOC. CT	POSTES MIN.	ALLOC. CT	POSTES MIN.	POSTES MIN.	ALLOC. CT	
		19. Armes antichar Courte portée Moyenne portée Longue portée	0	23	0	0	0	0	23
		20. ISX	0	18	2	0	0	.5	20.5
		21. IRSTD	0	3	3	0	0	0	6
		22. FC/hélic. légers d'observ.	0	16	0	0	0	0	16
		23. Appareils à CAG 90	0	7	0	0	0	0	7
		Total partiel V	**420**	**599**	**16**	**115**	**12**	**16**	**1,178**
		TOTAL I à V	**566**	**718**	**20**	**142**	**15**	**18**	**1,479**
VI	ASC/CCC	1. LAV	13	11	0	17	0	0	41
		2. RAST	3	1	0	5	0	0	9
		3. DRONE	0	0	0	20	0	0	20
		4. BELL/MBB	0	0	0	6	0	0	6
		Total partiel VI	**16**	**12**	**0**	**48**	**0**	**0**	**76**
		TOTAL GLOBAL	**582**	**730**	**20**	**190**	**15**	**18**	**1,555**

APPENDICE C

MÉTHODOLOGIE EMPLOYÉE PAR LE GROUPE D'ÉTUDE

Méthodologie adoptée par le Groupe d'étude pour examiner la politique et les procédures appliquées dans l'administration des GPC :

Étude des documents et des dossiers suivants :

- Manuel de la politique administrative du CT;
- Aperçus analytiques du SCT;
- Présentations au CT et énoncés de projet d'un échantillonnage de GPC;
- Projet de mémoire au Cabinet issu du MEIR : "Examen de la politique relative aux retombées industrielles des acquisitions du gouvernement fédéral";
- Rapport intitulé "Review of IB Policy and Implementation for Major Crown Procurement", et certaines études complémentaires;
- Rapports du vérificateur général en 1982, 1983 et 1984;
- Rapports d'évaluation interne du MDN portant sur certains GPC;
- Données provenant du Système d'information de gestion du personnel du MDN;
- Données provenant de TC sur certains GPC; et
- Étude de ASC sur les GPC intitulée "The Procurement Issues of Major Equipment Acquisitions.

Entrevues menées auprès de fonctionnaires choisis au sein de ministères et de membres du personnel de certains GPC.

Examen général de sept grands projets.

APPENDICE D

POLITIQUE D'IMPARTITION DE ASC POUR LES GRANDS PROJETS DE LA COURONNE

On a utilisé avec succès l'impartition de la responsabilité entière. En pareil cas, l'entrepreneur convient de mettre en place un système complet et intégré qui fonctionne suivant des normes de rendement prédéterminées. Tout défaut d'exécution est imputé à l'entrepreneur.

Dans le passé, les gestionnaires de projet du gouvernement acceptaient, souvent involontairement, d'assumer cette responsabilité. Ainsi, l'agent de conception et d'intégration des systèmes était le gouvernement lui-même. De nombreux utilisateurs techniques favorisent encore cette approche, parce qu'elle leur offre la possibilité d'intervenir dans la mise sur pied du système. Mais cela n'est réaliste que si l'on dispose des fonds.

ASC cherche à obtenir des entrepreneurs qu'ils acceptent l'entière responsabilité des systèmes. Cela permet un meilleur contrôle des coûts, et il est peu probable que l'entrepreneur exécute des travaux qui, aux termes du contrat, ne seront pas payés. Cependant, cette stratégie exige que l'industrie possède les ressources voulues pour accepter une telle formule et l'expérience qui lui permette de procéder à la définition formelle du contrat. Il faut qu'elle possède les compétences nécessaires en matière d'administration de projets, d'assistance technique en informatique, d'établissement des coûts et de définition de la logistique. On trouve rarement ces capacités au Canada, et ce serait un avantage supplémentaire pour l'industrie que de développer au pays ces compétences souvent recherchées.

Le processus des acquisitions est beaucoup plus complexe pour les gros achats de biens d'équipement que pour les achats ordinaires du gouvernement. L'impartition comporte plusieurs phases : d'abord l'étape préliminaire de la recherche-développement, puis la définition des marchés, la conception et enfin la production. Chacune de ces phases fait l'objet d'un processus particulier de passation de marchés et, chacune est le préalable de l'autre. À mesure que le projet passe par les diverses étapes de son élaboration, les contrats doivent être adaptés à son état de

développement technique. Le profil de conception qui mène à l'intégration des équipements, puis à la production, passe par divers états "d'incertitude technique". À chaque étape, on cherche à recueillir des données sur l'état d'élaboration technique et à réduire les risques. Ce n'est qu'à ces conditions que l'on peut recourir efficacement à la formule du marché intégral.

L'industrie canadienne ayant accepté de relever le défi, le concept de l'administration des acquisitions pour les grands projets de la Couronne est appliqué depuis une dizaine d'années. La stratégie la plus répandue consiste à impartir, autant que faire se peut, l'exécution des phases relatives à la définition, à la conception et à la gestion des détails pour les grands projets d'équipement. Les risques inhérents à la mise en oeuvre des contrats sont cernés, et l'on élabore une stratégie d'acquisition pour des risques tels que la gestion, le financement des contrats, la conception et le développement, le soutien logistique, la responsabilité générale du produit, le logiciel, la production et les retombées industrielles. Tous les aspects du programme d'acquisition sont couverts : l'objectif recherché, la logistique, le soutien et les retombées industrielles. On cherche à ce que l'accord soit simple, mais cela dépend en grande partie de l'approche technique choisie et de la complexité des besoins de l'utilisateur.

Les approches stratégiques actuelles, dans le cadre des acquisitions pour de grands projets de la Couronne, sont les suivantes :

- On passe un marché pour un système complet et intégré, c'est-à-dire pour l'équipement et un programme de soutien logistique intégré pour l'utilisation de l'équipement sur place.

- On définit le projet de la façon la plus complète possible, de façon à en connaître tous les coûts et à établir un contrat d'acquisition bien structuré. Il semble aussi souhaitable de faire appel à un groupe financier d'innovation qui agisse comme entrepreneur principal.

- Une fois cette phase de la définition terminée, phase souvent financée par le gouvernement, les accords juridiques actuels visent à attribuer la responsabilité intégrale du système à

l'entrepreneur principal. Ce n'est qu'ainsi, semble-t-il, qu'on peut identifier et gérer les augmentations de coûts.

Le Groupe d'étude croit que l'approche qui consiste à confier l'entrepreneur principal presque toute la responsabilité du système est la stratégie optimale qui garantit au gouvernement le meilleur contrôle des coûts et des risques techniques.

GESTION DES DÉPENSES DES GRANDS PROJETS DE LA COURONNE

BUT

Favoriser l'élaboration d'une formule de gestion des dépenses des grands projets de la Couronne (GPC) ou des programmes d'acquisition de biens d'équipement tenant compte des éléments suivants :

- fournir la souplesse nécessaire pour assurer une gestion financière sûre;
- supprimer l'incitation faite aux ministères de réaffecter les fonds qui risquent de ne pas être utilisés avant la fin de l'année à des projets moins prioritaires qui, autrement, n'auraient pas été financés; et
- faire connaître davantage les coûts globaux des projets au Parlement.

SITUATION GÉNÉRALE

Les GPC sont des projets dont le budget dépasse 100 millions de dollars ou sinon, qui ont une incidence sociale, environnementale ou économique considérable, ou encore une forte incidence politique et une grande notoriété.

Le principe du pouvoir de préemption annuel sous-tend la méthode d'obtention d'une autorisation de paiement pour les dépenses engagées pour les GPC ou à d'autres fins. Le Parlement accorde l'autorisation de faire des paiements par l'adoption annuelle d'une Loi portant affectation de crédits dans laquelle on précise le montant global des sommes que l'on peut puiser dans le Fonds du revenu consolidé à chaque année financière pour des fins précises (par exemple, la construction ou l'acquisition d'immobilisations). La formule des crédits annuels n'est peut-être pas la meilleure façon d'assurer la gestion financière de certains GPC.

Il n'est pas toujours possible d'évaluer les besoins en ressources financières des GPC au cours d'une année (quelque 18 mois à l'avance) et de contrôler ensuite les liquidités en vertu des règles existantes concernant l'annulation annuelle des crédits utilisés. Des facteurs inévitables que

ne peuvent prévoir ni le gouvernement ni l'entrepreneur peuvent influer sur les besoins en ressources financières d'un projet chaque année, (par exemple, les conflits de travail ou des problèmes techniques). Les marchés visant des sommes de 100 millions de dollars ou plus portent généralement sur plusieurs années et prévoient d'importants paiements périodiques dépendant de facteurs précis, tels que la fin de certaines étapes (les progrès réalisés à un moment précis) ou la livraison d'équipement, de systèmes auxiliaires et de pièces de rechange, ou encore des cours de formation, etc.

Toute variation par rapport aux objectifs d'étape ou aux paiements périodiques peut avoir une incidence de quelques millions de dollars sur les dépenses. Par exemple, au cours de 1981-1982, plus de 100 millions de dollars des 400 millions de dollars de dépenses prévues pour le nouveau chasseur CF 18 dépendaient de certaines étapes que l'entrepreneur devait réaliser en mars 1982. En vertu du système annuel qui existe à l'heure actuelle, si les étapes ne sont pas réalisées, un montant de 100 millions de dollars devient périmé à la fin de l'année. Le paiement serait donc devenu échu (une fois les étapes terminées) dans l'année financière suivante, ce qui aurait créé un problème de liquidités car il n'aurait pas été possible d'inclure un montant aussi important dans le budget.

Les représentants du contrôleur général (CG) et du vérificateur général (VG) contestent l'autorisation annuelle et non pluriannuelle des dépenses des projets. Selon les représentants du CG, l'annulation annuelle des crédits inutilisés est l'un des facteurs de la vague de dépenses précipitées de fin d'année où, dans les trois derniers mois de l'exercice financier, les dépenses gouvernementales passent presque du simple au double[1]. De fait, les ministères sont tentés de dépenser immédiatement les sommes qui risquent de devenir périmées à la fin de l'année pour des achats figurant au bas de l'ordre de priorités et pour lesquels on n'aurait pas trouver de ressources financières autrement. Il serait préférable d'adopter une disposition de report à l'exercice financier suivant de façon à éviter des dépenses de fin d'année imprudentes.

---

1 On décrit globalement l'étendue des dépenses de fin d'année à l'appendice C.

Les représentants du VG ont remarqué que, au fil des ans (comme le Parlement autorise les affectations de crédits chaque année), les dépenses budgétaires totales des projets ont tendance à augmenter sans contrôle et approbation préalables du Parlement. Ils soutiennent donc que le Parlement devrait approuver individuellement les dépenses totales pluriannuelles de certains grands projets de la Couronne, ce qui constituerait un changement majeur par rapport à la règle actuelle.

L'opportunité d'une forme pluriannuelle de crédits en ce qui a trait aux grandes acquisitions de biens d'équipement fait l'objet de discussions au sein du gouvernement depuis nombre d'années. Les ministères intéressés n'ont toutefois jamais réussi à s'entendre sur une proposition à présenter au Cabinet. (Les points de vue des divers ministères et organismes gouvernementaux sur les crédits pluriannuels sont résumés à l'appendice A.)

Il ressort de ces points de vue, entre autres choses, un désaccord fondamental entre les représentants du VG, qui insistent sur les crédits pluriannuels et le contrôle parlementaire de chacun des grands projets de la Couronne, et ceux du MDN, selon lesquels il ne faudrait pas restreindre la souplesse budgétaire aux grands projets seulement, mais également l'étendre au programme d'achat de biens d'équipement. Ces divergences sont difficilement conciliables. On a également mentionné que, si l'on accordait plus de latitude sur le plan budgétaire, les organismes centraux auraient certaines difficultés à faire des prévisions concernant le déficit budgétaire du gouvernement.

Le Groupe d'étude n'a pas réussi à élaborer une proposition précise conciliant les points de vue divergents de toutes les parties, dans les délais qui lui étaient impartis. Nous avons cependant jugé que les discours interminables sur cette question ne serviraient ni les intérêts des ministres ni ceux du gouvernement. D'ailleurs, le gouvernement devra faire face à une augmentation sans cesse croissante de ces grandes dépenses d'immobilisations, avec tous les risques que cela comporte, au cours des 10 à 15 prochaines années. Si la gestion des dépenses de ces projets pose des problèmes, il faut les résoudre maintenant, au lieu de trouver des solutions de dernière minute, de faire des dépenses non prioritaires ou de recourir à des solutions ponctuelles lorsque certaines échéances n'auront pas été respectées.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de mettre au point des moyens d'établir des crédits pluriannuels pour certains grands projets de la Couronne ou de certains programmes d'acquisition de biens d'équipement.

APPENDICE A

POINTS DE VUE DES MINISTÈRES ET ORGANISMES GOUVERNEMENTAUX

Le Bureau du contrôleur général (BCG) préconise les crédits pluriannuels dans le cas des très grands projets de la Couronne à tout le moins. On trouve à l'appendice B une liste de 10 options permettant d'effectuer un tel changement (ou une variante semblable).

Le point de vue du BCG se fonde en partie sur l'identification de l'annulation annuelle des crédits inutilisés comme facteur important de la vague de dépenses précipitées de fin d'année où, dans les trois derniers mois de l'exercice financier, les dépenses gouvernementales passent presque du simple au double (par rapport au niveau normal). En fait, lorsqu'un ministère se rend compte qu'un objectif ne sera pas respecté (et que des crédits importants tomberont ainsi en annulation), il peut tenter d'affecter les ressources non utilisées à des projets dont les paiements devaient être effectués ultérieurement. Cependant, dans le cadre de certains programmes, on ne dispose pas toujours de la latitude nécessaire, en particulier lorsqu'il s'agit de sommes importantes. L'absence de mécanismes appropriés incite généralement les ministères à réduire le montant de l'annulation en dépensant une partie des crédits non utilisés à des fins non prioritaires, pour lesquelles il aurait été impossible d'obtenir des fonds autrement.

Le BCG n'a pas encore déterminé dans quelle mesure le principe du non-report des crédits inutilisés pour les GPC incite à faire des dépenses inconsidérées en fin d'année, mais on croit que le problème est important. Vous trouverez à l'appendice C un tableau général de la situation des dépenses de fin d'année établi par le BCG.

Les représentants du Bureau du vérificateur général (BVG) sont eux aussi favorables à des crédits pluriannuels (autorisation individuelle des coûts globaux de chaque projet par le Parlement et permission subséquemment accordée aux ministères de dépenser l'argent de la façon la plus économique possible au cours de la durée du projet), pourvu que le maximum prévu ne soit pas dépassé. Le BVG s'inquiète également inquiet de l'augmentation des dépenses en fin d'année et a l'intention d'en faire le thème principal de son prochain rapport au Parlement.

Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) ont transmis au Groupe d'étude des messages divers. D'une part, on a soutenu que les crédits pluriannuels compliqueraient le travail des organismes centraux concernant la prévision du déficit annuel, si les gestionnaires de projets pouvaient reporter des crédits sur des années financières subséquentes. D'autre part, on nous a dit que les avantages du contrôle des coûts (et du report de certaines dépenses lorsque cela s'avère judicieux du point de vue économique) seraient supérieurs aux inconvénients en ce qui a trait à la prévision du déficit, que l'on pourrait d'ailleurs atténuer par des rapports de trésorerie plus fréquents par les bureaux de projets intéressés.

Les représentants du ministère des Finances ont eux aussi soulevé l'argument de la prévision du déficit (et ont fait état de la longue tradition derrière l'approbation annuelle des dépenses par le Parlement sur les postes autres que statutaires), mais semblaient certains que des mécanismes existent pour régler le problème des GPC.

Les représentants de Transports Canada (TC) ne se sont pas vraiment prononcés. Ils ont soutenu que jusqu'à maintenant, le ministère avait réussi à administrer ses programmes d'immobilisations sans annulation importante, qu'il serait difficile d'évaluer les coûts des projets pour qu'ils soient présentés au Parlement au début, mais qu'il serait avantageux d'avoir un engagement ferme de crédits pour toute la durée du projet.

Enfin, le ministère de la Défense nationale (MDN), de loin le plus important gestionnaire de GPC, prône depuis longtemps l'adoption d'une disposition de report quelconque, pour éviter que des fonds tombent en annulation automatiquement[1]. Toutefois, le MDN a mentionné qu'il n'était pas prêt à accepter toutes les options proposées par le BCG et figurant à l'appendice B, principalement parce qu'elles sont axées sur un contrôle des dépenses propres de chaque projet. Le MDN préférerait qu'on adopte une clause

---

1 En janvier 1985, le sous-ministre de la Défense a écrit au secrétaire du Conseil du Trésor pour lui demander d'étudier de nouveau la question.

prévoyant un report de 5 % de son budget d'équipement total, ce qui lui permettrait de reporter chaque année des crédits pouvant aller jusqu'à 100 millions de dollars, qui autrement tomberaient en annulation. Cette formule donnerait beaucoup de latitude au MDN, mais ne paraît pas nécecessairement acceptable pour les organismes centraux qui préféreraient éviter de créer un précédent dont d'autres ministères pourraient commencer à se réclamer de façon régulière.

APPENDICE B

OPTIONS ET EXPLICATIONS PROPOSÉES PAR LE BCG

OPTION 1 - Statu quo

Aucun changement aux pratiques courantes.

AVANTAGES

- Moins de travail pour le SCT, le BCG, etc.
- Maintien du macrocontrôle des dépenses gouvernementales par le ministère des Finances.

DÉSAVANTAGES

- Risque de mauvaises affectations de crédits de la Défense pour éviter qu'ils tombent en annulation.
- Critiques constantes du VG.
- Opposition du MDN.

OPTION 2 - Crédit statutaire

OPTION 2a - Crédit statutaire pour toutes les immobilisations

AVANTAGES

- Règle le problème de façon permanente sans porter atteinte au principe des crédits annuels pour les postes non statutaires.

DÉSAVANTAGES

- Adoption d'une loi spéciale.
- Absence de souplesse et de contrôle administratif.
- Impossibilité pour le MDN de transférer au crédit des dépenses d'immobilisations des fonds d'autres crédits.
- Nécessité d'apporter des changements majeurs aux procédures de contrôle financier du MDN.
- Problèmes d'intégration de cette option au financement préétabli.
- Réduction du contrôle fiscal.

OPTION 2b - Crédit statutaire pour certains grands projets d'équipement

AVANTAGES

- Règle le problème de façon permanente sans porter atteinte au principe des crédits annuels pour les postes non statutaires.
- Amélioration de la transparence, de l'imputabilité et du contrôle des grands projets.

DÉSAVANTAGES

- Nécessité d'adopter une loi distincte pour chaque projet.
- Souplesse et contrôle administratifs insuffisants.
- Nécessité d'un processus d'amendement législatif.
- Nécessité d'apporter des changements majeurs aux procédures de contrôle financier du MDN.
- Problème d'intégration de cette option au financement préétabli.

OPTION 3 - Modification à la Loi sur l'administration financière (LAF) pour permettre un financement pluriannuel des immobilisations

AVANTAGES

- À l'étude par le BCG.
- Solution permanente au problème.
- Mécanisme pouvant être utilisé par d'autres ministères au besoin.

DÉSAVANTAGES

- Les changements apportés à la LAF risquent de prendre beaucoup de temps et de soulever de la controverse.
- Le BCG n'a pas les ressources nécessaires pour aller de l'avant.
- Des changements pourraient s'avérer nécessaires dans la gestion financière du MDN.

OPTION 4 - Budget des dépenses supplémentaires (BDS) en fonction des crédits tombés en annulation au cours des années précédentes

Le ministère permettrait aux crédits d'immobilisations non utilisés de tomber en annulation et se verrait accorder un budget supplémentaire équivalent pour l'année suivante.

AVANTAGES

- Exigences du MDN respectées.
- Simplicité d'exécution.
- Latitude existante conservée.

DÉSAVANTAGES

- Atteinte au principe des crédits annuels pour les postes non statutaires.
- Intervention annuelle du CT et du ministère des Finances.
- Augmentation du déficit de l'année au cours de laquelle le budget supplémentaire est accordé (aucune source de financement dans le cadre fiscal).
- Opposition du ministère des Finances parce que cela suppose une réduction de son macrocontrôle des dépenses gouvernementales.

OPTION 5 - Modification de la formule de financement pour compenser les crédits tombés en annulation

- Modification annuelle de la formule de financement pour dédommager le ministère des sommes non utilisées au cours de l'année précédente.

AVANTAGES

- Aucun; cette option est présentée par souci de précision.

DÉSAVANTAGES

- Nécessité pour le CT et le ministère des Finances d'intervenir tous les ans.
- L'annulation doit être précisée avant la présentation du plan d'exploitation pluriannuel (PEP) du printemps, de façon à ce que la formule de l'année suivante puisse être rajustée.

- Augmentation du déficit déclaré chaque année pour laquelle il y a eu un rajustement.

OPTION 6 - Moyenne des fonds non utilisés pour contrebalancer l'augmentation des niveaux de référence

- Augmentation des niveaux de référence du MDN d'environ 10 % du budget d'immobilisations et nécessité pour le ministère de faire annuler un tel montant, en moyenne, chaque année. Si un montant plus élevé tombe en annulation une année, il pourra être inférieur une autre année (par exemple, dépenses accrues).

AVANTAGES

- Ne va pas à l'encontre du principe des crédits annuels pour les postes non statutaires.
- Ne nécessite pas l'intervention des organismes centraux.

DÉSAVANTAGES

- Réduction du macrocontrôle des dépenses gouvernementales.
- Nécessité de modifier les procédures de contrôle financier du MDN.
- Le ministère des Finances n'est pas disposé à accorder l'augmentation nécessaire des niveaux de référence.

OPTION 7 - Création d'une réserve à même l'enveloppe de la défense avec possibilité de report

Le MDN placerait des crédits dans la réserve au lieu de les laisser tomber en annulation et pourra en reporter l'utilisation (avec l'autorisation du ministre des Finances) à l'année suivante.

AVANTAGES

- Contrôle du ministre des Finances maintenu.
- Aucune modification nécessaire à la politique de gestion financière du MDN.
- Double comptage des dépenses évité.

DÉSAVANTAGES

- Nécessité de créer une nouvelle réserve.
- Intervention des organismes centraux nécessaire.

OPTION 8 - Donner au MDN le pouvoir de prendre des engagements jusqu'à concurrence du niveau de référence annuel au lieu de dépenser ou d'engager des fonds

AVANTAGES

- Maintien du même degré de contrôle sur le ministère.
- Double comptage des dépenses évité.

DÉSAVANTAGES

- Changement fondamental des pratiques actuelles.
- Difficultés à définir le cadre fiscal.
- Réduction du contrôle fiscal.

OPTION 9 - Constituer une entité distincte (par exemple, une société de la Couronne) pour la Défense, qui ne serait pas soumise aux limites relatives aux affectations annuelles de crédits

AVANTAGES

- Latitude suffisante pour résoudre le problème de l'annulation des fonds.
- Double comptage des dépenses évité.

DÉSAVANTAGES

- Trop de contrôle en matière de défense retiré au gouvernement et aux organismes centraux.
- Mise en oeuvre susceptible de créer beaucoup de conflits.
- Nécessité d'apporter des changements fondamentaux aux pratiques actuelles.

OPTION 10 - Étendre de un an à deux ans ou plus la période d'affectation des crédits du MDN

AVANTAGES

- Double comptage des dépenses évité.

DÉSAVANTAGES

- **Le problème existerait toujours à la fin de la période d'affectation.**
- **Nécessité d'apporter des changements fondamentaux aux pratiques actuelles.**

APPENDICE C

TENDANCES ENREGISTRÉES DANS LES DÉPENSES DE FIN D'ANNÉE

Ampleur des dépenses de fin d'année

C'est un fait reconnu que les dépenses sont considérables à la fin de l'année financière et que le phénomène se répète année après année; c'est ce que le vérificateur général signale dans son rapport pour l'année 1982.

Dans ce rapport, le vérificateur général note cependant que les dépenses faites à la fin de l'exercice financier ne constituent pas automatiquement un gaspillage (paragraphe 1.101). Il indique également qu'"afin de déterminer si le système de contrôle actuel donne lieu à de graves abus...", il se propose "d'examiner de façon plus détaillée les dépenses à la fin de l'exercice dans le cadre d'une étude de la gestion de la trésorerie et de la dette" (paragraphe 1.103).

Un chapitre sur les dépenses de fin d'année sera inclus dans le prochain rapport du VG au Parlement, attendu en novembre 1985.

En 1984, le Bureau du contrôleur général (BCG) a analysé les dépenses de fin d'exercice au cours de la période 1980-1981 à 1983-1984. Les principales conclusions de cette analyse sont présentées aux figures I et II.

D'après la figure I, au cours de la période comprise entre 1980 et 1984, les dépenses mensuelles moyennes s'élevaient à environ 6.2 milliards de dollars pour toutes les périodes comptables[1]. Cependant, au cours de cette même période, les dépenses mensuelles moyennes des trois derniers mois de l'année ont totalisé environ 11.4 milliards de dollars.

---

[1] Les dépenses faites à même les fonds renouvelables sont exclues pour éviter qu'elles soient comptées deux fois.

En réalité, dans la mesure où cette période de 1980 à 1984 est représentative, le surcroît moyen des dépenses pendant le dernier trimestre de l'année s'établit à environ 5.2 milliards de dollars de plus par mois.

Selon la figure II, 3.2 milliards de dollars (soit 61 %) du surcroît de dépenses sont imputables aux frais non discrétionnaires de la dette publique aux paiements de transfert et aux frais divers (les plus importants étant le règlement final avec les sociétés de la Couronne des créances sur les affectations). Il est peu probable qu'on découvre beaucoup de dépenses "imprudentes" dans cette catégorie non discrétionnaire. Le montant résiduel de 2 milliards de dollars (39 %) du surcroît des dépenses a été classé comme discrétionnaire.

Questions d'intérêt particulier

S'il existe un problème en ce qui concerne les dépenses de fin d'exercice, il se situe sans doute dans la catégorie des dépenses discrétionnaires, c'est-à-dire celles que les ministères ont le choix, à la fin de l'année financière, de faire à même les crédits qui tomberont autrement en annulation. Cependant, pour des raisons diverses, on n'encourage pas beaucoup les gestionnaires à laisser des fonds tomber en annulation.

Étant donné l'importance des dépenses discrétionnaires au cours du dernier trimestre de l'année, l'étude du BCG a traité cette question plus en détail. L'analyse effectuée a permis de conclure à deux types de dépenses discrétionnaires :

- Les dépenses qui ne se prêtent pas à des décisions rapides et à des excès, parce qu'il faut du temps pour la planification et l'exécution.

- Les dépenses qui peuvent se prêter à des décisions rapides et à des excès.

- Comme exemples du premier cas, mentionnons les articles courants 01, 05, 06 et 08, c'est-à-dire le personnel, les locations, la réparation et l'entretien ainsi que la construction et l'acquisition de terrains, de bâtiments et de travaux.

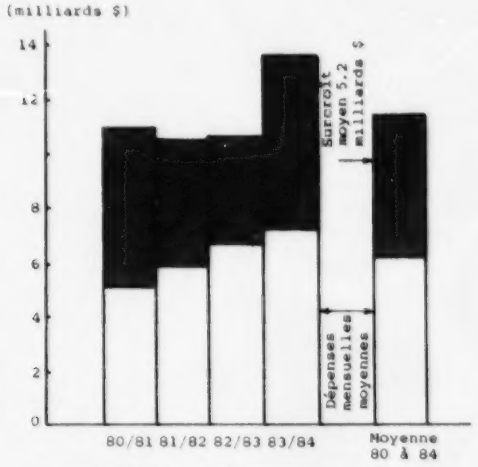
- Comme exemples du deuxième cas, les articles courants 02, 03, 04, 07 et 09, soit le transport et les communications, l'information, les services professionnels et spéciaux, les services d'utilité publique, le matériel et les fournitures de même que la construction et l'acquisition de machinerie et d'équipement.

À partir de ces données, on a établi que 11 % (566 millions de dollars) de toutes les dépenses du dernier trimestre faisaient partie de la catégorie a) des dépenses qu'il n'est pas possible de faire rapidement, alors que 28 % (1,446 millions de dollars) faisaient partie de la catégorie des dépenses qui peuvent être faites rapidement.

On trouve une explication détaillée de ces conclusions dans le Relevé I et le tableau I.

FIGURE I

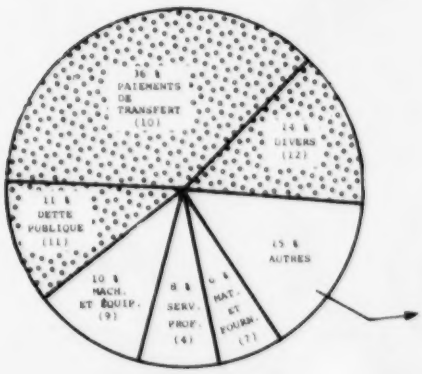
IMPORTANCE DU SURCROÎT MOYEN DE DÉPENSES À LA FIN DE L'ANNÉE FINANCIÈRE



IMPUTATIONS AUX PÉRIODES 12, 13 et 14
NIVEAU NORMAL PLUS SURCROÎT

FIGURE II

RÉPARTITION DU SURCROÎT MOYEN PAR ARTICLE COURANT DE 80/81 À 83/84 5.2 MILLIARDS DE DOLLARS



(1) PERSONNEL - 4 %
(6) RÉPARATION - 3 %
(2) TRANSPORT ET COMMUNICATION - 2 %
(3) INFORMATION - 3 %
(8) CONSTRUCTION ET ACQUISITION - 3 %
(5) LOCATION - 1 %

NON DISCRÉTIONNAIRES : 61 % (3.2 MILLIARDS $)
DISCRÉTIONNAIRES : 39 % (2 MILLIARDS $)

RELEVÉ I : CONCLUSIONS

La ventilation des 5.2 milliards de dollars dépensés en moyenne à la fin de l'exercice financier est la suivante :

- 61 % sont des dépenses non discrétionnaires, principalement statutaires, y compris les frais de la dette;

- 11 % des dépenses sont discrétionnaires, mais ne se prêtent pas à des décisions rapides et à des excès;

- 21 % (1.4 milliard) des dépenses sont discrétionnaires et peuvent se prêter à des décisions rapides et à des excès;

  - 87 % de ces dernières se rapportent aux articles courants 04 (services professionnels), 07 (matériel et fournitures) et 09 (machinerie et équipement);

  - 66 % sont faites par six ministères :

Défense nationale	558 $	39 %
Emploi et immigration	103	7 %
Transports	118	8 %
Affaires indiennes et du Nord	52	4 %
Solliciteur général	58	4 %
Travaux publics	52	4 %
	941 $	66 %

TABLEAU 1

MINISTÈRES QUI CONTRIBUENT LE PLUS AU SURCROÎT DE DÉPENSES DISCRÉTIONNAIRES À LA FIN DE L'ANNÉE FINANCIÈRE

(MILLIONS $)

	ARTICLES COURANTS						% DE DÉPENSES DISCRÉTIONNAIRES
MINISTÈRE	02	03	04	07	09	TOT	$1.4 MILLION
DÉFENSE NATIONALE	12	3	40	169	334	558	39
EMPLOI ET IMMIGRATION	7	6	81	5	4	103	7
TRANSPORTS	5	1	39	25	48	118	8
AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD	4	1	38	7	2	52	4
SOLLICITEUR GÉNÉRAL	6	1	20	15	16	58	4
TRAVAUX PUBLICS	2	-	23	19	8	52	4
	36	12	241	240	412	941	
%	3	1	17	17	28		66

Articles courants

. Transport et Comm.
. Information
. Serv. prof.
. Matériel et fourn.
. Machinerie et équip.

On pourrait discuter longuement du sens de ces conclusions, mais certaines constatations initiales s'imposent :

- Le ministère de la Défense nationale fait 39 % des dépenses discrétionnaires de fin d'exercice.

- Transports Canada se classe au second rang, avec 8 % du total.

- Soixante-six pour cent des dépenses discrétionnaires de fin d'exercice sont effectuées par six ministères.

- Emploi et Immigration, qui est responsable de 7 % des dépenses discrétionnaires de fin d'exercice, dépense généralement au moins deux fois plus que n'importe lequel des cinq autres ministères en services professionnels et spéciaux.

- La proportion des services professionnels et spéciaux par rapport à l'ensemble des dépenses discrétionnaires de fin d'année est nettement inférieure dans d'autres ministères tels que les Travaux publics, le solliciteur général et les Affaires indiennes et du Nord.

- Les cinq ministères qui effectuent les plus importantes dépenses discrétionnaires de fin d'année (à l'exeption du MDN) dépensent beaucoup plus (62 %) en transport et communication, en information et en services professionnels et spéciaux qu'en biens d'équipement; seulement 38 % des dépenses sont consacrées au matériel et fournitures ainsi qu'à la machinerie et à l'équipement.

Bien que les points énumérés ci-dessus soient frappants de prime abord, le BCG et le BVG font une mise en garde contre des mesures draconiennes qu'on pourrait prendre en se fondant sur les travaux faits jusqu'à maintenant. Le BVG a affirmé qu'il n'avait pas encore été déterminé si les dépenses de fin d'année constituaient un problème à résoudre. De son côté, le BCG a dressé une liste de sept faits explicatifs ou éléments constitutifs des systèmes de contrôle et de comptabilité du gouvernement qui peuvent être à l'origine des niveaux élevés de dépense enregistrés à la fin de l'exercice financier.

De ces sept facteurs, cinq sont des particularités du processus financier et comptable du gouvernement qui ont tendance à gonfler la valeur comptable, mais qui ne favorisent pas des décisons rapides et non planifiées et des dépenses considérables à la fin de l'année[1]. Cependant, les deux autres facteurs (le débours des avances et le financement prévu dans l'exercice courant) pour les projets d'immobilisations (pluriannuels) peuvent inciter les ministères à dépenser des sommes considérables à la fin de l'année.

Concernant ces deux éléments, le BCG a recommandé et apparemment obtenu l'autorisation de supprimer l'échappatoire permettant aux ministères de faire des avances de contributions importantes à la fin de l'exercice avant d'avoir reçu les biens ou les services. De nouvelles règles destinées à imposer l'annulation de certains fonds avancés en contributions réduiront sans doute sensiblement les dépenses de fin d'année[2].

Enfin, le financement de l'année en cours ou le financement parlementaire annuel des projets d'immobilisation pluriannuels est presque certainement un facteur d'augmentation des dépenses de fin d'exercice. Étant donné les retards inévitables au niveau des objectifs de projet de l'exercice courant ne se conforment que vers la fin de l'année, la formule de financement axée sur l'exercice en cours peut libérer des crédits considérables prévus à l'origine pour des biens d'équipement et permettre leur réaffectation de fin d'année, en particulier dans des secteurs moins prioritaires. À notre connaissance, aucune évaluation de l'importance des dépenses de fin d'année liées à ce facteur n'a été faite.

---

1 Ces cinq particularités sont les suivantes : articles payables à la fin de l'exercice financier, règlements interministériels de fin d'exercice, systèmes d'affectation des ressources selon les enveloppes et les ministères, décisions de dépenses décalées imputables à un approvisionnement provisoire et budgets de mars et P-13.

2 Le BCG ne peut, pour l'instant, fournir de chiffres exacts.

SECTION 2 - LA CONCURRENCE ET L'IMPARTITION

APERÇU

INTRODUCTION

Dans le secteur privé, obligés avant tout de tenir compte de l'aspect financier de ce qu'ils entreprennent, les gens d'affaires reconnaissent les avantages économiques directs que représente, dans leurs programmes d'acquisitions, la concurrence entre fournisseurs. Elle signifie des prix moins élevés; en effet, l'élimination de toute dépense inutile est, pour eux, la garantie d'opérations plus saines.

L'année dernière, moins de 50 % en valeur des contrats passés par le gouvernement fédéral pour des biens et des services ont fait l'objet d'appels d'offres. En ce qui concerne les biens, sauf dans certains cas pour lesquels il n'existe pas de données, les achats ont totalisé environ 45 % (bien que la moyenne, pour les trois dernières années, y compris pour l'achat des frégates, approche les 50 %). Quant aux services, 43 % ont fait l'objet d'un appel d'offres l'année dernière.

Nous avons établi qu'environ 2 milliards de dollars en achats de biens, qui pour le moment se font sans appel d'offres, seraient susceptibles d'être soumis à la concurrence. Si seulement 25 % de ces achats étaient soumis à la concurrence, et si l'on suppose des économies de l'ordre de 15 % et une augmentation de 50 % de la concurrence dans les services personnels, les services professionnels et les services d'experts conseils, 100 millions de dollars au moins pourraient être économisés. Toutefois, étant donné les conditions et les contraintes auxquelles est soumise la mise en concurrence des acquisitions de l'État, ainsi que les lacunes dans les données, nous hésitons à proposer un objectif précis de réduction des coûts.

Même si le Groupe d'étude croit qu'il est possible de réaliser des économies importantes, il est probable que les ministres ne soient jamais en mesure de les chiffrer. En dernière analyse, si l'on demandait à sept économistes de faire des évaluations, ils présenteraient sept chiffres différents. Nous ne renonçons pas pour autant : la concurrence doit jouer, même dans les acquisitions faites par le gouvernement, et nous proposons plusieurs façons de l'accroître.

En dernière analyse, même si la politique du Conseil du Trésor veut que les critères de prudence et de probité imposent l'adoption du principe de la libre concurrence dans l'attribution des contrats, il reste passablement d'amélioration à apporter, dans le système fédéral, pour accroître la concurrence et réduire les coûts d'acquisition.

Observations touchant l'acquisition de services

Le fait que personne au gouvernement ne savait combien de services faisaient l'objet d'appels d'offres jusqu'à ce que le présent Groupe d'étude se penche sur la question, montre l'intérêt accordé jusqu'à présent à la concurrence dans l'acquisition des services.

Les faits ont de quoi surprendre. Environ les deux tiers de tous les contrats passés par le gouvernement ne font pas l'objet d'un appel d'offres, et un peu moins de 60 % de la valeur totale que représentent ces transactions est attribuée de cette façon. En fait, le gouvernement passe environ 140,000 contrats par année, pour une valeur totale d'environ 1.2 milliard de dollars, sans faire jouer les forces de la concurrence.

Les points saillants sont les suivants :

- Pour ce qui touche les services de "cols bleus" de grande valeur financière et les services d'ingénierie et d'architecture reliés à la construction, le niveau de concurrence est en règle générale acceptable.

- Dans le domaine des marchés de services personnels, de services professionnels et de services d'experts conseils, la mise en concurrence est très faible. C'est le cas pour les contrats inférieurs et supérieurs à 30,000 $, bien que le Règlement sur les marchés de l'État rende plus ou moins obligatoire la mise en concurrence pour les contrats d'une valeur de plus de 30,000 $.

- Il est surprenant de constater que, pour des contrats semblables, les niveaux de concurrence ne sont pas très différents, qu'il s'agisse de contrats de services passés par Approvisionnements et Services Canada (ASC) ou de contrats passés directement par les ministères.

- D'un ministère à l'autre, les bilans sont très différents. Globalement, au cours des trois dernières années, dans les ministères qui possèdent des services centralisés d'impartition et des spécialistes compétents, les opérations surpassent continuellement celles des ministères où elles sont décentralisées et où ce sont les gestionnaires qui s'occupent de passer les contrats sans beaucoup de contrôle extérieur. En outre, la gestion d'un petit nombre de ministères se préoccupe peu de la concurrence dans l'impartition des marchés et de la qualité du processus en général.

- En règle générale, on remarque beaucoup d'imprécision dans les spécifications et les conditions des contrats, ce qui tend à faire courir à l'État des risques qui devraient échoir à l'entrepreneur.

- Enfin, en augmentant la concurrence, on multiplie les occasions d'obtenir plus pour son argent sur le marché des services. Une hausse réaliste du niveau de la concurrence pourrait permettre des économies pouvant atteindre 36 millions de dollars bien que, comme nous l'avons indiqué plus haut, il serait de chiffrer ces économies.

Le Groupe de travail a également entrepris d'examiner l'incidence qu'aurait sur les ministères une réduction de 10 % des dépenses dans les contrats, qu'ils visent des services personnels ou professionnels. Nous avons jugé qu'une telle diminution uniforme compromettrait gravement chez la plupart des ministères la capacité d'exécuter leurs programmes. L'attribution des années-personnes par le Conseil du Trésor n'ayant pas été proportionnelle aux programmes et au financement approuvés, les ministères d'exploitation ont dû avoir recours à de tels contrats. Nous avons également établi que l'attribution des contrats de services informatiques se fait de façon désordonnée, ce qui nuit aux efforts pour améliorer la productivité, et qu'il existe de meilleures façons d'accroître la part qui revient au secteur privé dans le domaine des contrats de services de réparation et d'entretien.

Observations touchant l'acquisition de biens

Les points saillants sont les suivants :

- En 1984-1985, ASC a attribué sans appel d'offres des contrats d'une valeur d'environ 3.9 milliards de dollars ou 56 % du volume total, qui se chiffre à 7.6 milliards.

- Sur ces 3.9 milliards de dollars, 1.9 milliard peut se justifier pour un certain nombre de raisons, par exemple, des raisons de défense stratégique ou parce qu'il n'existe pas plus d'un fournisseur pour le bien en question.

- C'est parmi les 2 milliards restants, ou environ 25 % du volume total des contrats, que l'on trouve davantage de possibilités de favoriser la concurrence et ce, en particulier dans le domaine des sciences et de l'ingénierie.

- Enfin, ASC ne dispose pas de données fiables et n'a pas mis au point de stratégie claire pour repérer et exploiter les moyens d'accroître la concurrence dans cette dernière tranche de 25 % du volume des contrats.

Mesures correctives

Il ressort des options que favorise le Groupe d'étude qu'il faut élaborer et mettre en oeuvre une stratégie visant à accroître systématiquement la concurrence dans les acquisitions, tant en matière de services qu'en matière de biens.

Pour ce qui est des services, le Groupe d'étude croit qu'il faudrait prendre les mesures suivantes :

- Stimuler la concurrence en déléguant de plus grands pouvoirs d'impartition aux ministères qui recourent aux appels d'offres et font dûment approuver les programmes et projets.

- Fixer des objectifs précis pour faire augmenter la concurrence dans l'adjudication des contrats de services personnels, de services professionnels et de services de conseil, et tenir les ministères responsables de la réalisation de ces objectifs.

- Imposer des sanctions aux ministères dont le Conseil du Trésor estime qu'ils ne font pas suffisamment preuve de prudence et de probité, en leur retirant provisoirement le pouvoir de passer des contrats de services et en le confiant à ASC jusqu'à ce que des systèmes de contrôle appropriés aient été mis en place.

- Veiller à ce que les systèmes de contrôle de l'impartition mis au point par les ministères comportent un examen objectif des spécifications établies par les gestionnaires.

- Élaborer une politique et des plans appropriés visant à améliorer la performance dans les secteurs spéciaux des contrats de services d'informatique et de services de réparation et d'entretien.

Pour ce qui est des biens, il ressort des options que nous préférons que ASC, le ministère de la Défense nationale (MDN) et Transports Canada (TC) élaborent et mettent en oeuvre des plans visant à accroître la concurrence dans les secteurs de biens qui offrent les plus grandes possibilités. ASC doit également améliorer son système de codification et d'information de sorte que l'on puisse obtenir des renseignements exacts sur l'état de la concurrence dans l'attribution des contrats gouvernementaux. De même, il y aurait lieu d'améliorer l'accessibilité aux marchés de l'État en encourageant la concurrence par des spécifications fondées sur la performance. En résumé, il semble que personne n'ait analysé l'aspect non concurrentiel des acquisitions et élaboré une stratégie pour y remédier. Voilà ce à quoi il faut s'atteler.

LA CONCURRENCE ET L'IMPARTITION DES SERVICES

BUT

Examiner la façon dont sont attribués les marchés de services de l'État pour découvrir les problèmes qui peuvent exister au chapitre de la prudence, de la probité et de l'économie, et recommander des solutions.

SITUATION GÉNÉRALE

Aucun ministère n'a la mandat exclusif de passer les contrats pour tous les genres de services dont le gouvernement a besoin et, par conséquent, de nombreux ministères attribuent des contrats. Les ministères doivent passer par Approvisionnements et Services Canada (ASC) dans certains cas spéciaux, tels que dans les domaines du traitement électronique des données (TED), de la science et de la technologie, du travail temporaire et de la publicité. Travaux publics Canada (TPC) a pour mandat de passer des contrats d'architecture et d'ingénierie pour la plupart des ministères et des organismes du gouvernement.

Le Groupe d'étude a mené une enquête sur 45 ministères et organismes, dont ASC, pour obtenir des données sur l'attribution des marchés de services (voir l'appendice A). Au cours de l'exercice 1984-1985, le gouvernement a passé environ 207,000 marchés de services et commandes directes sur offres permanentes, pour une valeur de quelque 2.15 milliards de dollars. De ces contrats, environ 26,000, d'une valeur totale de 1.21 milliard, ont été passés par ASC pour ses ministères clients, et environ 181,000, d'une valeur totale de 0.94 milliard, ont été attribués par d'autres ministères et organismes.

On retrouve des marchés de services dans tous les ministères du gouvernement parce qu'il existe des différences notables entre la passation des marchés de services et des marchés de biens. De plus, les besoins de services sont extrêmement variés. Ces services se divisent en quatre catégories : les services personnels (services fournis pour des personnes nommées), les services-d'architecture et d'ingénierie reliés à la construction, les services fournis par des professionnels et des experts conseils, et d'autres services (p. ex. de cols bleus). On trouve des exemples de ces deux dernières catégories à l'appendice B.

Dans son rapport en 1982, le vérificateur général exprime certaines préoccupations touchant la prudence et la probité dans l'attribution des contrats de services par le gouvernement et mentionne, entre autres, qu'il arrive que les exigences soient mal définies, qu'on ne procède pas toujours à l'examen critique des honoraires, que les entrepreneurs ne soient pas toujours choisis par appel d'offres et qu'une relation employeur-employés s'établisse dans le cas de certains contrats.

En conséquence, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada (CTC) a demandé aux ministères de procéder à des vérifications internes de leurs méthodes d'attribution des contrats. Une fois ces vérifications faites et évaluées par le Secrétariat du CTC, les ministères ont dû prendre des mesures correctives précises, par exemple, mettre sur pied des comités d'examen des contrats, confier la passation des contrats à ASC (s'ils ne s'acquittaient pas eux-mêmes de cette tâche de façon satisfaisante), mener des vérifications internes sur les méthodes d'attribution des contrats et réviser leurs pouvoirs d'approbation internes. En 1983, le Secrétariat du CTC a évalué que 20 % des ministères avaient un faible bilan dans la passation des contrats de services.

ANALYSE

La plupart des ministères cotés comme faibles ont fait de grands progrès à cet égard, mais certains ne se sont guère améliorés. C'est surtout au chapitre des marchés de services personnels que l'on trouve des lacunes chez ces ministères, et les problèmes cités en 1982 par le vérificateur général persistent. Des irrégularités telles que le favoritisme bureaucratique, les conflits d'intérêt et le népotisme continuent. Le Secrétariat du CTC poursuit les mesures correctives entreprises dans le cas de ces ministères. Il élabore également des indicateurs de performance en regard desquels évaluer les ministères; il rend plus claire et simple la politique du CTC et élabore à l'intention des gestionnaires des programmes de formation sur la passation des marchés de l'État.

Pour découvrir et évaluer d'autres questions clés, nous avons interviewé des représentants d'un certain nombre de ministères et nous avons envoyé des questionnaires. L'appendice C renferme la liste de ces ministères.

L'examen de la documentation, les interviews et le questionnaire envoyé par le Groupe d'étude ont permis de tirer certaines conclusions :

- La performance en matière d'attribution des contrats de services est, en règle générale, meilleure que ne l'ont laissé entendre le rapport de 1982 du vérificateur général et les comptes rendus que la presse a fait par la suite.

- La performance dépend quelque peu du genre de services impartis. La concurrence est la norme pour les contrats de services d'architecture et d'ingénierie reliés à la construction et pour les contrats de services de cols bleus. Dans ces cas, les ministères ont de bons résultats. Il en est autrement pour les contrats de services professionnels, de services personnels ou de services de conseil. Dans ces deux dernières catégories, il y a encore beaucoup matière à amélioration, que ce soit pour les contrats de valeur inférieure ou supérieure à 30,000 $ (voir l'appendice A). Selon le Règlement sur les marchés de l'État, la mise en concurrence des marchés est plus ou moins obligatoire pour les contrats d'une valeur de plus de 30,000 $.

- La performance des ministères à ce chapitre est meilleure quand les cadres supérieurs favorisent l'impartition, et fournissent les outils et l'appui nécessaires.

- Les ministères qui ont des services d'adjudication centralisés et des spécialistes qualifiés en la matière maîtrisent mieux les opérations que ceux qui fonctionnent de façon très décentralisée et où ce sont les gestionnaires qui passent eux-mêmes les contrats.

- Les critères et les montants figurant dans les contrats ne peuvent être précis si l'on ne définit pas dès l'abord les besoins et les résultats attendus. En conséquence, l'État doit assumer plus de risques que l'entrepreneur.

- La capacité de la plupart des ministères de mener à bien les programmes approuvés par le CTC serait gravement compromise si l'on diminuait les dépenses en matière de services personnels et de services professionnels. L'affectation des années-personnes par le CTC n'ayant pas été proportionnelle aux programmes et aux financements approuvés, de nombreux ministères ont dû avoir recours à de tels contrats.

Voir à l'appendice D les observations des ministères sur les services fournis par ASC.

Pour les marchés de services en général, nous proposons diverses options touchant l'organisation :

1. N'effectuer aucun changement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor apporterait certaines améliorations à sa politique et inciterait les ministères à perfectionner leurs méthodes de passation des marchés de l'État;

2. Confier à ASC la responsabilité de certaines catégories de contrats qui posent problème, obliger les ministères dont la performance laisse à désirer à passer par ASC, ou encore conjuguer ces deux solutions;

3. Confier la passation de tous les marchés de l'État à ASC.

L'option qui vise à ne rien changer offrirait la plus grande liberté d'action, mais entraînerait probablement des inégalités dans la performance des ministères et des faiblesses en matière de prudence et de probité dans certains secteurs.

Si l'on optait pour la troisième solution, il en résulterait vraisemblablement une performance plus professionnelle et plus cohérente, mais les ministères auraient moins de marge de manoeuvre et l'exécution de leurs programmes pourrait en souffrir.

La deuxième option présenterait certains avantages par rapport aux deux autres solutions. Là où il n'y a pas de problèmes graves, le gestionnaire conserverait sa liberté d'action tandis que des contrôles plus étroits s'exerceraient là où l'on rencontre des difficultés. Le problème serait surtout de savoir où fixer les limites.

Conclusion - La deuxième solution est en principe la meilleure et on devrait envisager de l'appliquer aux ministères dont le bilan est le plus faible, en particulier dans le domaine des marchés de services personnels. À l'appendice E, nous proposons une façon dont ASC et les ministères concernés pourraient être enjoints d'exécuter de tels contrats.

Nous proposons aussi certaines solutions concernant la façon de procéder :

A. Accroître la concurrence dans l'impartition des marchés, en particulier dans le domaine des services personnels, des services professionnels et des services de conseil, en prenant certaines mesures. Par exemple :

   1. Inciter les ministères à faire plus d'appels d'offres en abaissant les exigences envers les marchés fondés sur la concurrence, tant à l'échelon du CTC qu'à celui des ministères.

   2. Obtenir l'engagement des sous-ministres pour que la proportion de contrats soumis à la concurrence atteigne des niveaux établis dans un laps de temps donné.

   3. Imposer des sanctions aux ministères qui ne présentent pas de bilan positif à cet égard.

B. Faire preuve de plus de rigueur dans la définition des besoins et des spécifications, en prenant certaines mesures. Par exemple :

   1. Établir un mécanisme de contrôle objectif et indépendant des spécifications proposées par les gestionnaires.

   2. Inviter le secteur privé à participer à la rédaction et à l'examen des spécifications, lorsque c'est possible.

   3. Avoir parfois recours aux services du Bureau des conseillers en gestion pour la préparation et l'examen des spécifications.

L'accroissement de la concurrence aurait comme principaux avantages : des économies de 10 à 20 % sur les contrats, moins de risques de contrevenir aux critères de prudence et de probité, plus d'équité envers les fournisseurs qualifiés, et de meilleures idées et méthodes pour exécuter le travail. La principale dépense serait en temps et en travail pour mener à bien les phases de la préparation et de l'évaluation. Il faudrait prendre soin de ne pas compliquer le processus de passation des contrats et de faire en sorte qu'il reste adapté à l'importance de l'acquisition à effectuer.

Conclusion - Pour ce qui touche la valeur monétaire, il faudrait augmenter la concurrence d'au moins 50 % dans la passation des marchés de services personnels, professionnels et de conseil. Cela aurait pour résultat des économies de 18 à 36 millions de dollars par année. De plus, il faudrait poursuivre d'autres initiatives visant à accroître de façon globale la concurrence dans les marchés de l'État.

Une meilleure définition des besoins et des spécifications entraînerait notamment une meilleure performance, moins de risques de dépassement des coûts et, de façon générale, une concurrence renforcée. Les principaux inconvénients d'une telle mesure sont le temps et les efforts supplémentaires qu'il faudrait consacrer à cette partie du processus d'acquisition, et, si l'on n'agit pas avec prudence, le risque d'occasionner certains conflits d'intérêts associés à l'utilisation du secteur privé.

Conclusion - Dans la passation de tous les marchés de services, qu'ils soient ou non soumis à la concurrence, il serait avantageux que l'on définisse les besoins et les spécifications avec plus de rigueur.

Outre l'impartition des services en général, nous nous sommes penchés sur un certain nombre de services spécialisés. Il s'agit de la réparation et de la révision du matériel aérospatial (dont s'occupe pour la plus grande part ASC pour le compte du MDN), de l'informatique[1], de la science et de la technologie et, enfin, de la publicité. Tous les contrats attribués dans ces secteurs doivent passer par ASC.

Dans le domaine de la réparation et de la révision, nous avons relevé les principaux points suivants :

1. le recours à des fournisseurs canadiens;

2. le nombre élevé, au Canada, de contrats accordés en exclusivité (en raison des énormes frais initiaux);

3. la diminution des activités de réparation et de révision due à la modernisation.

---

1 Comprend le TED, la bureautique, les télécommunications et autres technologies connexes.

Compte tenu du problème des droits de propriété, ramener les activités de réparation et de remise en état au pays, au lieu de les confier à des fournisseurs étrangers, n'est possible que si le Canada fait jouer tout son pouvoir compétitif quand il négocie l'achat d'un système. En planifiant et en connaissant mieux ses besoins au chapitre de la réparation et de la remise en état, le Canada serait mieux placé pour saisir les occasions d'accroître la concurrence et pour insister auprès de l'entrepreneur principal pour qu'il établisse au Canada les compétences et les installations nécessaires à la réparation et à la révision. S'il adoptait cette stratégie, le Canada aurait le choix, si cela est plus rentable, soit d'importer les services de réparation et de révision, soit de ramener ces activités au pays ou - pour obtenir, par exemple, la garantie d'approvisionnement - de payer un peu plus cher pour se procurer les services au pays. Le Canada ne serait plus contraint de s'approvisionner à l'étranger, mais aurait le loisir de faire jouer la concurrence entre sa source intérieure et sa source étrangère.

Une fois ses sources d'approvisionnement ramenées au pays, le gouvernement pourrait opter pour :

a. faire en sorte que le secteur privé fournisse le service dans son intégralité (ce qui aurait pour effet de favoriser le secteur privé sur le plan financier, mais aussi de créer certaines sources d'approvisionnement uniques); ou

b. mettre sur pied au gouvernement même des installations destinées à la réparation et à la remise en état, dont la gestion et les opérations seraient imparties par appels d'offre. (Cela permettrait de maintenir les prix à un niveau assez bas et de favoriser jusqu'à un certain point la décentralisation au profit des régions, mais transférerait certains des risques et la responsabilité du système à l'État).

De plus, s'il est impossible de ramener tous les services de réparation et de remise en état au pays, ou s'il n'existe qu'une seul source de ces services au Canada, on peut tout de même faire jouer la concurrence par le recours à ce que l'on appelle la "séparation". Il s'agirait de retirer à l'entrepreneur principal la responsabilité d'une partie du contrat que l'on confierait à un autre par appel

d'offres. Le travail accompli par le Conseil consultatif sur la réparation et la remise en état et des études menées aux États-Unis montrent qu'il existe d'énormes possibilités d'augmenter la concurrence dans l'attribution des contrats de réparation et de révision.

Conclusion : Le gouvernement devrait ramener au pays les activités de réparation et de révision lorsque cela s'avère plus rentable et envisager la possibilité de mener ces activités dans des installations de l'État, la gestion et l'exécution des opérations pouvant être imparties par appel d'offres dans les cas où il ne serait pas rentable pour le secteur privé d'offrir tout le service; il devrait aussi envisager de fractionner certains contrats et d'offrir les marchés séparément, par appel d'offres.

Dans le domaine de l'informatique, on déplore une tendance au désordre dans la planification, la conception et l'acquisition des services. L'utilisation des offres permanentes au chapitre du TED ainsi que les achats en matière de télécommunications ne sont pas suffisamment contrôlés, ce qui entraîne des dépassements de coûts.

On peut en conclure qu'il faut améliorer la planification et la mise en oeuvre des systèmes à l'échelle du gouvernement. Il en résulterait une meilleure conception des systèmes, des économies découlant du partage par les ministères de systèmes communs, une application plus cohérente de la technologie favorisant une amélioration de la productivité et de la capacité des entrepreneurs de développer des systèmes. Par contre, les ministères auraient moins de latitude et le système de planification deviendrait plus complexe; la consultation et la coordination interministérielles s'en trouveraient considérablement accrues.

Parce que l'utilisation des offres permanentes en matière de TED et les achats au chapitre des télécommunications ne font pas l'objet de suffisamment de contrôle, le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor pense qu'il serait souhaitable que les transactions de grande envergure de ce genre soient soumises à certaines approbations du CTC.

Conclusion : Il faudrait favoriser la planification et la mise en oeuvre des acquisitions de systèmes à l'échelle des ministères et de l'ensemble du gouvernement. Le Secrétariat du Conseil du Trésor souhaitera peut-être adopter certaines

exigences en matière d'approbation des contrats, ce qui permettrait de contrôler les offres permanentes de TED très importantes et les achats importants de systèmes de télécommunications reliés à l'informatique et au TED.

Dans le secteur de la science et de la technologie, on ne rencontre pas de problèmes graves sauf certaines difficultés en matière de ressources humaines (nous traitons des questions de ressources humaines à ASC dans une autre partie de la présente étude).

En publicité, le choix des fournisseurs a soulevé beaucoup de controverses. La politique du gouvernement est très claire en ce qui concerne la gestion et la coordination de la publicité; elle a été modifiée récemment pour que la concurrence y joue un plus grand rôle. Il ne semble pas y avoir de problème majeur dans la façon dont les fonctionnaires s'acquittent de leurs fonctions à ce chapitre.

OPTIONS

Le Groupe de travail recommande au Groupe d'étude que le gouvernement envisage de prendre les mesures suivantes :

A. Afin d'améliorer l'administration des programmes d'acquisition du gouvernement, et d'améliorer la planification des systèmes au sein des ministères et dans l'ensemble du gouvernement, examiner la politique du CTC concernant l'informatique (TED, bureautique, télécommunications et autres techniques apparentées) et modifier cette politique au besoin.

B. Afin de sauvegarder et d'assurer toujours davantage la prudence et la probité dans le cadre des programmes d'acquisition gouvernementaux et d'encourager la concurrence :

   1. Élaborer des propositions en vue d'augmenter de 50 % par rapport au niveau de 1984-1985 les niveaux de concurrence à la fois pour les marchés de services personnels et pour les marchés de services de conseil (exception faite des architectes et des ingénieurs travaillant dans le domaine de la construction).

2. Après un préavis de trois mois, ordonner aux ministères, qui d'après les évaluations que le CTC fera de temps à autre ont un bilan insatisfaisant, de transmettre à ASC leurs pouvoirs d'impartition des marchés de services personnels. L'adjudication de ces marchés sera surveillée par ASC jusqu'à ce que le ministère concerné ait mis en place, à la satisfaction du CTC, des systèmes qui garantissent la prudence et la probité.

3. Établir des lignes directrices demandant aux ministères d'inclure dans leur examen des acquisitions de services, s'il y a lieu, une étude objective des spécifications des administrateurs de projets, et les encourageant à demander la participation du secteur privé à l'élaboration ou à l'examen des spécifications.

C. Afin d'accroître la concurrence pour les marchés :

1. élaborer et mettre en oeuvre des plans visant à augmenter la concurrence dans les secteurs qui offrent les plus grandes possibilités à ce chapitre, puis, par la suite, élaborer et mettre en oeuvre d'autres plans pour les autres secteurs;

2. transmettre des directives aux ministères ou modifier les directives en vigueur afin de s'assurer que, pendant les négociations visant l'acquisition de systèmes d'équipement majeurs, la priorité est donnée au développement, au Canada, des compétences nécessaires pour la réparation et la remise en état des systèmes étrangers, lorsqu'il est rentable de le faire pour la vie utile de l'équipement.

D. Là où il ne serait pas rentable pour le secteur privé de fournir le service complet de réparation et de révision, envisager d'établir au sein du MDN des installations de réparation et de révision et d'impartir ensuite par appel d'offres la gestion et l'exploitation de ces installations.

APPENDICE A

CONTRATS DE SERVICES - ANNÉE FINANCIÈRE 84/85

CATÉGORIE DE CONTRAT	MINISTÈRES	CONTRATS INFÉRIEURS À 30,000 $				CONTRATS SUPÉRIEURS À 30,000 $				TOTAUX		$ DE CONCURRENCE Pour les contrats supérieurs à 30,000 $, en fonction de :		Pour tous les contrats, en fonction de :	
		AVEC APPEL D'OFFRES		SANS APPEL D'OFFRES		AVEC APPEL D'OFFRES		SANS APPEL D'OFFRES							
		Nombre	(000 $)	Nombre	(000 $)	Nombre	(000 $)	Nombre	(000 $)	Nombre	(000 $)	Nombre	(000 $)	Nombre	(000 $)
SERVICES FOURNIS PAR DES PARTICULIERS	ASC	552	2,870	1,648	9,130	59	4,897	110	8,649	2,369	25,546	35	36	26	30
	AUTRES	3,340	13,546	24,682	46,731	131	9,717	307	16,828	28,460	86,822	30	37	12	27
	TOTAL	**3,892**	**16,417**	**26,330**	**55,861**	**190**	**14,615**	**417**	**25,476**	**30,829**	**112,369**	**31**	**36**	**13**	**28**
ARCHITECTES ET INGÉNIEURS DE LA CONSTRUCTION	ASC	12	122	52	153	20	2,572	60	27,927	144	31,073	25	8	22	9
	AUTRES	4,812	7,092	2,472	18,314	425	181,247	302	32,117	8,011	238,471	58	85	65	79
	TOTAL	**4,824**	**7,214**	**2,524**	**18,467**	**445**	**183,820**	**362**	**60,044**	**8,155**	**269,544**	**55**	**75**	**65**	**71**
SERVICES PROFESSIONNELS ET SERVICES DE CONSEIL	ASC	4,366	36,326	5,675	42,771	1,231	218,529	2,104	369,638	13,376	667,263	37	37	42	38
	AUTRES	1,900	16,833	9,537	55,638	370	61,724	612	100,802	12,419	234,997	38	38	18	33
	TOTAL	**6,266**	**53,159**	**15,212**	**98,409**	**1,601**	**280,252**	**2,716**	**470,440**	**25,795**	**902,260**	**37**	**37**	**30**	**37**
AUTRES SERVICES**	ASC	2,000	10,952	6,694	25,728	352	113,563	815	333,433	9,861	483,676	30	25	24	26
	AUTRES	45,520	109,308	82,929	56,512	2,604	138,364	1,397	79,050	132,450	383,234	65	64	36	65
	TOTAL	**47,520**	**120,261**	**89,623**	**82,240**	**2,956**	**251,927**	**2,212**	**412,483**	**142,311**	**866,910**	**57**	**38**	**35**	**43**
TOTAUX	ASC	6,930	50,270	14,069	78,081	1,662	339,561	3,089	739,647	25,750	1,207,559	35	31	33	32
	AUTRES	55,572	146,780	119,620	176,895	3,530	391,052	2,618	228,796	181,340	943,524	57	63	33	57
	TOTAL	**62,502**	**197,050**	**133,689**	**254,976**	**5,192**	**730,613**	**5,707**	**968,443**	**207,090**	**2,151,083**	**48**	**43**	**33**	**43**

** Surtout des services de réparation et de remise en état dans le cas de ASC; surtout des services de cols bleus pour les autres.

APPENDICE B

Services professionnels et services de conseil	**Autres services**
Gestion conseil	Nettoyage
Médecine	Déneigement
Droit	Traiteur
Sciences	Blanchisserie
Ingénierie	Sécurité
Informatique	Entretien et fonctionnement
Affaires	Réparation et révision
Comptabilité	Affrètement de navires
Économie	Location
Sociologie	Travaux divers
Relations publiques	

APPENDICE C

Des interviews ont été menées dans les ministères et organismes suivants :	**Des questionnaires ont été envoyés aux ministères et organismes suivants :**
Agriculture	Agriculture
Communications	Communications
Défense nationale	Défense nationale
Conseil national de recherche	Conseil national de recherche
Transports	Transports
Énergie, Mines et Ressources	Énergie, Mines et Ressources
Agence canadienne de développement international (ACDI)	Agence canadienne de développement international (ACDI)
Emploi et Immigration	Emploi et Immigration
Secrétariat du Conseil du Trésor	Travaux publics
Approvisionnement et Services	Pêches et Océans
Affaires extérieures	Environnement
Service correctionnel du Canada	Expansion industrielle régionale
Santé et Bien-être social	Affaires indiennes et du Nord
Revenu Canada (Douanes et Accise)	

APPENDICE D

OBSERVATIONS FAITES SUR ASC PAR LES MINISTÈRES

En règle générale, les observations formulées par les ministères sur la compétence et la collaboration de ASC dans la passation des marchés de l'État ont été favorables. Les représentants des ministères trouvent aussi que ASC s'acquitte bien de ses responsabilités en matière de marchés de services de travail temporaire et que ce service centralisé devrait se poursuivre. En règle générale, les principales préoccupations exprimées touchent les délais et les frais. Les ministères qui ont le plus grand volume de contrats à passer préfèrent s'en occuper eux-mêmes, car ils pensent être plus compétents pour passer les types de contrats dans lesquels ils se spécialisent. Tous les ministères, même ceux qui ont choisi de passer la majeure partie de leurs contrats par l'entremise de ASC, veulent que les services de ce ministère restent facultatifs et soumis à la concurrence.

Les représentants des ministères, de ASC et du Secrétariat du Conseil du Trésor estiment tous que ASC fait fonction d'organisme de services et n'est pas chargé de faire respecter les critères de prudence et de probité. Les statistiques établies lors de notre enquête (voir appendice A) indiquent que les niveaux de concurrence ne sont pas très différents, qu'il s'agisse de contrats attribués par ASC ou de contrats semblables passés par les ministères, ce qui suppose que le client peut vraiment déterminer s'il y aura concurrence. Si l'on a recours à ASC, les critères de prudence et de probité ne seront peut-être pas respectés à tous les stades du processus d'acquisition, mais le contrat lui-même sera administré de manière professionnelle.

APPENDICE E

Méthode proposée pour que ASC et les ministères puissent traiter conjointement les marchés de services personnels qui posent des problèmes

Il faudrait enjoindre aux ministères clients concernés et à ASC d'effectuer la passation des contrats de la façon suivante :

1. Pour ces contrats, procéder à une sélection fondée sur la concurrence, adopter des objectifs de travail ou des points de repère définis au préalable, et fixer des prix qui soient tributaires de leur réalisation.

2. Autoriser les ministères à passer des contrats d'une durée de huit semaines, ou moins, et d'une valeur de 10,000 $, ou moins.

3. Demander aux ministères de constituer une réserve équivalant à un maximum de 10 % du nombre annuel total et de la valeur monétaire totale des marchés de services personnels, dont ils pourront se servir pour parer aux besoins urgents.

4. Demander aux ministères d'informer chaque trimestre le Secrétariat du Conseil du Trésor et ASC des transactions effectuées sur la réserve.

5. Demander à l'agent principal du personnel d'approuver de tels contrats, cas par cas, en s'assurant qu'ils respectent les exigences fixées par le ministère en cause.

6. Demander à un représentant du ministère de la Justice d'étudier chaque contrat pour s'assurer que le risque que se crée une relation employeur-employé soit réduit au minimum.

En outre, il faudrait mettre sur pied un conseil interministériel constitué de représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, du ministère de la Justice, de la Commission de la Fonction publique, de ASC et du ministère client. Ce conseil aurait pour tâche d'examiner les progrès réalisés, de faire annuellement rapport au président du Conseil du Trésor en la matière et de recommander d'éventuelles modifications.

LA CONCURRENCE ET L'IMPARTITION DES BIENS

BUT

Examiner la nature et la proportion de marchés de biens attribués à l'échelon fédéral à des fournisseurs uniques et à des fournisseurs exclusifs, faire ressortir les économies qui pourraient être éventuellement réalisées si l'on attribuait ces contrats par appel d'offres et établir une stratégie visant à obtenir des prix plus concurrentiels.

SITUATION GÉNÉRALE

La mise en concurrence offre à tous les fournisseurs admissibles des chances égales de participer aux marchés de l'État et permet au gouvernement de mettre à profit la situation du marché pour tirer le meilleur parti possible de l'argent dépensé. Néanmoins, dans certaines circonstances, il faut renoncer à appliquer la politique normale en matière de concurrence et ne s'adresser qu'à une seule source d'approvisionnement. La présente partie traite de cette question dans la perspective des prix concurrentiels, tout en reconnaissant que c'est encore la concurrence entre des fournisseurs admissibles qui est la meilleure façon d'atteindre cet objectif.

En 1984-1985, Approvisionnements et Services Canada (ASC) a accordé sans appel d'offres des contrats d'une valeur de 3,859 millions de dollars, soit 56 % du volume total de tous les marchés passés par l'État. Les contrats conclus sans qu'il y ait eu appel d'offres sont classés par ASC dans deux catégories : "fournisseur exclusif" et "fournisseur unique". Un contrat entre dans la catégorie "fournisseur exclusif" lorsqu'il est attribué au seul fournisseur capable de répondre à un besoin particulier. Il se peut que ce fournisseur possède des droits de propriété sur les biens que l'on veut acquérir ou qu'il possède la seule usine capable de produire les biens en question. Un contrat est classé dans la catégorie "fournisseur unique" lorsqu'il a été accordé sans appel d'offres parce qu'il s'agit d'un cas d'extrême urgence, parce qu'il est plus rentable d'agir ainsi ou pour des raisons qui servent des objectifs nationaux précis du gouvernement.

Le tableau 1 montre la valeur des contrats provenant de source unique ou de source exclusive (sans appel d'offres) et de sources multiples (avec appel d'offres), attribués par ASC (Approvisionnements), en 1984-1985.

TABLEAU 1

CONTRATS ATTRIBUÉS PAR ASC EN 84/85

Processus d'attribution	Année financière 84/85 (millions $) Valeur $	% de la valeur totale
1. Sources multiples	2,988.5	39.1
Source unique	931.1	12.2
Source exclusive	2,927.9	38.4
2. Total des contrats sans appel d'offres	3,859.0	50.6
3. Exclus*	784.8	10.3
TOTAL	**7,630.4**	**100.0**

* Comprend les offres individuelles des ministères, les propositions non sollicitées, les contrats régionaux inférieurs à 250 $ et les modifications apportées à des contrats.

Le Groupe d'étude ne croit pas que ces chiffres soient tout à fait exacts, parce que les agents de négociation des contrats ne codifient pas toujours les documents de façon appropriée. Toutefois, on peut mesurer le degré de concurrence en comparant les chiffres qui figurent sous les rubriques "avec appel d'offres" et "sans appel d'offres".

Sur décision du Cabinet, le gouvernement peut également prendre le parti de ne pas recourir à la concurrence entre fournisseurs afin de favoriser les objectifs nationaux qui visent à maintenir au Canada une infrastructure industrielle pour certains articles de défense stratégique. Parmi ces articles fournis par des "sources stratégiques", citons des fusées, des munitions de fort calibre, des munitions de petit calibre et des armes. Ainsi, le gouvernement est en

mesure d'apporter un appui limité aux fournisseurs en les aidant à maintenir ou à augmenter leur capacité de fabriquer, de réparer, d'entretenir, de tester ou de mettre au point ces produits.

D'autres politiques élaborées par le gouvernement peuvent également faire en sorte qu'un seul fournisseur soit admissible à soumissionner. Le gouvernement pourrait vouloir développer chez un fournisseur donné une capacité manufacturière ou technique dans un domaine de pointe et le soutient en passant des contrats par appel d'offres restreint. Dans le passé, des contrats d'appui ont été accordés à des fournisseurs canadiens dans le domaine de l'avionnerie, des instruments de vol et de la technologie pour satellites. Le monopole qui s'exerce sur les sources d'approvisionnement en certains produits, qui vont du blé aux missiles, peut également peser sur la décision d'offrir des contrats sans appel d'offres.

Ces raisons ne sont pas une excuse visant à faire oublier le manque apparent de concurrence que montre le tableau 1; elles indiquent simplement que d'autres priorités de l'État et les réalités du marché doivent être prises en considération avant de conclure quelle part tient vraiment la concurrence dans le système des acquisitions et de décider où doivent porter les efforts pour l'améliorer.

Les États-Unis ont récemment pris l'engagement d'intensifier le processus de la concurrence dans les acquisitions de l'État, adoptant en 1984 la Competition in Contracting Act. Cette loi porte que tous les organismes gouvernementaux doivent avoir recours pour leurs achats au processus de l'appel d'offres, sauf certaines exceptions. Si l'agent de négociation des contrats d'un organisme n'a pas recours à l'appel d'offres lorsqu'il passe un contrat de plus d'un million de dollars, il doit le justifier par écrit auprès du chef de l'organisme. Au Canada, le Règlement sur les marchés de l'État, plus rigoureux, prescrit clairement qu'il faut faire appel à la concurrence dans tous les marchés de biens, sauf lorsque :

- la valeur du contrat est inférieure à 30,000 $;

- les biens sont requis de toute urgence;

- le travail est tel qu'il ne serait pas dans l'intérêt public que l'on fasse appel à des soumissionnaires; ou

- aucune autre personne est en mesure d'exécuter le contrat.

Dans tous les cas, le Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor (chap. 310) exige que l'on explique et que l'on consigne les raisons pour lesquelles un contrat doit être accordé sans appel d'offres et que ces raisons soient approuvées avant que le contrat soit attribué.

ANALYSE

Des 3,859 millions de dollars consacrés à des achats chez des fournisseurs classés "fournisseurs exclusifs" ou "fournisseurs uniques" (voir le tableau 1), combien peuvent passer dans la colonne des achats effectués par appel d'offres? Cette question peut se décomposer ainsi :

- Pour les besoins de cette analyse, tous les contrats attribués à des fournisseurs uniques ou à des fournisseurs exclusifs ont été groupés dans une catégorie - la catégorie des marchés passés sans appel d'offres. Les contrats pour lesquels il n'y a apparemment qu'un seul fournisseur capable de les exécuter ou les contrats où, pour des raisons de politique gouvernementale, un seul fournisseur a été désigné à titre de source stratégique ont été soustraits (voir le tableau 2).

- Après avoir soustrait 1,912 millions de dollars du total des 3,859 millions consacrés à des contrats sans appel d'offres, il reste 1,947 millions pour lesquels il existe peut-être des chances de favoriser la concurrence (voir le tableau 3).

- Enfin, des stratégies visant à encourager la concurrence devraient viser cette catégorie de contrats, d'une valeur de 1,947 millions de dollars, accordés sans appel d'offres.

TABLEAU 2

CONTRATS IMPARTIS SANS APPEL D'OFFRES PAR ASC EN 84/85

Nature de l'acquisition	Objectif	Valeur (millions $)
Corporation commerciale canadienne	Commerce	698.8
Agence canadienne de développement international	Aide alimentaire	130.5
Ateliers protégés (pénitenciers, etc.)	Social	.3
Programme de productivité du matériel de défense (MEIR)	Développement industriel, commerce	58.9
Centres d'excellence (sources stratégiques)	Base de défense stratégique	339.9
Fonds d'établissement des fournisseurs	Développement de sources canadiennes d'approvisionnement	10.0
Propositions non sollicitées	Développement industriel ou technologique	27.7
Achats de biens pour la défense effectués aux É.-U.	Défense	646.3
TOTAL		**1,912.3**

Voici quelques explications concernant les acquisitions susmentionnées :

- La Corporation commerciale canadienne accorde des contrats aux sociétés canadiennes au nom d'un gouvernement étranger, les États-Unis surtout. Il s'agit principalement de matériel de défense, et les sources d'approvisionnement sont souvent précisées par le gouvernement client.

- L'aide alimentaire et financière fournie par ASC à l'Agence canadienne de développement international provient de sources auxquelles on s'approvisionne par l'entremise d'offices de commercialisation de produits alimentaires, qui détiennent au pays des monopoles sur certains produits, ou encore on s'approvisionne sur le marché international où la concurrence est très forte.

- On se procure une petite quantité de produits de fabrication légère par le truchement d'organismes tels que le Service correctionnel et certains programmes d'ateliers protégés, pour favoriser la réadaptation.

- ASC passe des contrats pour le MEIR avec des sociétés admissibles en vertu du Programme de productivité du matériel de défense, aux termes duquel sont accordées des subventions pour accroître la capacité du Canada d'exporter du matériel de défense.

- Une certaine part du matériel militaire ne peut être acquise que par l'intermédiaire du U.S. Foreign Military Sales Office (FMS); les pays ne sont pas autorisés à passer des contrats directement avec le manufacturier. Toutefois, il existe quand même dans ce secteur certaines possibilités de faire jouer la concurrence si l'on relève quels achats effectués par l'intermédiaire du FMS pourraient se faire directement auprès de manufacturiers américains en concurrence les uns avec les autres. Cela ne peut se faire que dans un petit nombre de cas, étant donné que les besoins du Canada sont souvent groupés avec des commandes plus importantes des États-Unis et que des rabais sont accordés pour les achats de grandes quantités.

Lorsqu'on soustrait la valeur totale de ces acquisitions de la valeur de tous les contrats passés sans appel d'offres, il reste encore 1,947 millions de dollars, ou 25 % de tous les contrats passés en 1984-1985, pour lesquels on peut envisager de faire jouer la concurrence. Comme il a déjà été mentionné, les stratégies concernant la concurrence devraient viser principalement ces contrats.

TABLEAU 3
BILAN DES POSSIBILITÉS DE CONCURRENCE SELON LES DIRECTIONS GÉNÉRALES DE ASC

Processus d'impartition	Science et ingénierie	Produits industriels et commerciaux (millions $)	Opérations internationales	Total
Total des contrats attribués sans appel d'offres	2,375 $	804 $	680 $	3,859 $
Moins les montants figurant au tableau 2	1,036	230	646	1,912
Reste pouvant être soumis à plus de concurrence	1,339 $*	574 $*	34 $	1,947 $

* Certains services particuliers qui découlent directement de l'acquisition de biens, telles que la réparation et l'entretien, sont inclus dans ces montants. Les stratégies visant à réaliser de plus grandes économies en achetant les biens par appel d'offres s'appliquent également dans ces cas. On trouvera d'autres stratégies relatives à cet aspect des acquisitions de biens à la sous-section intitulée La concurrence et l'impartition des services.

Pour évaluer dans quelle mesure on peut réaliser des économies en ayant davantage recours à la concurrence entre les fournisseurs, il faut se pencher sur la question des fournisseurs exclusifs et des fournisseurs uniques. Voici certains éléments à prendre en ligne de compte :

- Les entreprises sont-elles les propriétaires légitimes, possédant ou ayant acquis les brevets nécessaires?

- Sont-elles les seules à posséder l'usine ou la compétence nécessaire pour exécuter le contrat?

- Le marché que représente le gouvernement est-il trop restreint pour assurer la survie de plusieurs fournisseurs?

- Des spécifications trop rigides ont-elles eu pour effet de restreindre le nombre de soumissionnaires possibles?

Les raisons varient d'une acquisition à l'autre, mais on les retrouve, à des degrés divers, dans toutes les directions générales de ASC. Toutefois, en déterminant quels produits seront soumis à la concurrence et quels sont les principaux facteurs pour lesquels on ne procède pas par appel d'offres, on peut réduire les cas de recours à un fournisseur unique ou à un fournisseur exclusif ou éviter que de telles situations ne se reproduisent. Pour ce qui concerne les économies que l'on peut raisonnablement espérer réaliser, ASC se fonde sur l'expérience pour estimer qu'en attribuant les marchés par appels d'offres, on peut réaliser des économies de 10 à 20 %.

Parmi les mesures que l'on peut prendre pour réduire au minimum les achats provenant de source exclusive ou de source unique dans la catégorie dont le total s'élève à 1,947 millions de dollars, on trouve :

- un engagement de la haute direction à favoriser les acquisitions par appel d'offres, tant au sein de ASC qu'au sein des ministères clients;

- une définition des besoins en matière de biens qui tienne d'abord compte de la capacité industrielle du Canada, lorsque cela est possible;

- une planification de l'acquisition faite conjointement par le client et par ASC bien avant l'achat lui-même, de sorte qu'on puisse tenir compte de toutes les possibilités de concurrence; et

- un examen critique et une révision, faits conjointement par le client et par ASC, des acquisitions que l'on se propose de faire auprès d'une source exclusive d'approvisionnement si l'on veut que le ministère client et ASC soient responsables de l'attribution des contrats sans appel d'offres.

L'engagement de la haute direction à favoriser les programmes d'acquisitions par appel d'offres commence par un énoncé de politique clair sur les conditions dans lesquelles les contrats sans appel d'offres seront tolérées. La notion de fournisseur exclusif ou de fournisseur unique implique souvent que l'on a décidé consciemment de n'avoir recours qu'à un seul fournisseur alors qu'il existait d'autres solutions. Le recours sans restriction à des sources exclusives d'approvisionnement pourrait sembler qu'on ne souhaite pas vraiment donner à tous les fournisseurs une chance égale d'obtenir les contrats du gouvernement et en obtenir le meilleur prix. Par conséquent, il est essentiel de définir clairement les conditions dans lesquelles on peut avoir recours à des fournisseurs uniques ou exclusifs, et d'établir des critères précis pour les choisir. Approvisionnements et Services Canada (ASC) et le ministère de la Défense nationale (MDN) rédigent actuellement un projet de lignes directrices et de critères à suivre quand des objectifs nationaux justifieront de passer des contrats sans appel d'offres.

Pour qu'une plus grande quantité de contrats soient passés avec appel d'offres, il faut que les programmes d'acquisitions soient planifiés conjointement par ASC et tous ses ministères clients. Découvrir ou développer de nouvelles sources concurrentielles exige du temps et le plein appui des ministères clients. À l'heure actuelle, les ministères ne se sentent pas suffisamment tenus d'augmenter le niveau de concurrence atteint chaque année.

Si ASC intervient au cours de la phase de la définition des besoins, la question de la mise en concurrence des marchés aura plus de chances d'être prise en considération. Pour chercher d'autres sources d'approvisionnement, il est quelquefois trop tard attend au moment de la phase finale

de la passation des contrats. Une des raisons principales pour lesquelles ASC ne met pas davantage les contrats en concurrence, c'est que les ministères ne définissent pas toujours très bien leurs besoins. Le service des acquisitions d'Hydro-Québec a mis sur pied avec succès un programme de sensibilisation de ses services clients ainsi qu'un programme qui vise à inviter le secteur privé à participer à la définition des besoins. Ces initiatives ont permis de découvrir de nouveaux fournisseurs au Québec et, en conséquence, d'augmenter la concurrence.

Parmi les contrats passés sans appel d'offres, on trouve des commandes négociées avec des fournisseurs canadiens qui ont mis au point certains produits de haute technologie qu'on ne peut se procurer nulle part ailleurs au Canada. Dans ce genre d'acquisitions, des objectifs nationaux secondaires peuvent aussi être invoqués. Il est souvent dans l'intérêt à long terme du gouvernement de ne pas inciter de nouveaux fournisseurs canadiens à se munir, à grands frais, des capacités technologiques ou manufacturières nécessaires pour produire ces biens. Dans certains cas, une source canadienne exclusive commercialise avec succès les mêmes produits sur les marchés étrangers, et on peut soutenir que la concurrence, c'est-à-dire des prix concurrentiels, est tout de même obtenue. Il est aussi d'usage à ASC de chercher à se faire accréditer à titre de "client le plus favorisé" pour garantir que les prix du fournisseur, même s'ils ne sont pas obtenus par appel d'offres, ne sont pas plus élevés que les prix demandés aux autres clients. Citons comme exemple de biens acquis dans ces conditions les simulateurs de vol achetés chez un fournisseur canadien qui vend surtout sur les marchés étrangers.

Une concurrence ouverte et très vigoureuse a presque toujours caractérisé l'acquisition de systèmes complets, dont les exigences s'expriment sous la forme de spécifications fondées sur la performance. Toutefois, après avoir obtenu le contrat principal, l'entrepreneur se trouve souvent être le seul auprès duquel le gouvernement puisse s'approvisionner pendant toute la durée de vie de l'équipement. Bien que cela puisse se justifier en grande partie parce que l'entrepreneur détient les droits de propriété et de fabrication exclusifs des pièces de rechange ou possède seul l'usine et la machinerie nécessaires pour exécuter le contrat, certaines possibilités de concurrence demeurent néanmoins. Le gouvernement pourrait, par exemple,

acquérir les droits de fabrication de certaines pièces très employées, si des droits de propriété existent vraiment, et adjuger ensuite des commandes sur une base concurrentielle à des fournisseurs admissibles. Dans d'autres cas, il suffit de s'approvisionner directement auprès des fournisseurs de l'entrepreneur principal (les fabricants originaux de l'équipement), pour éviter un intermédiaire et obtenir ainsi des prix moins élevés pour les pièces de rechange.

Des études américaines récentes ont montré que l'on pouvait ainsi réaliser d'importantes économies. Par exemple, le département américain de la Défense estime qu'on économise 15 % lorsqu'on achète les pièces de rechange militaires non pas de l'entrepreneur principal, mais du fabricant original de l'équipement, et 25 % lorsqu'on les acquiert par appel d'offres. Une étude ultérieure du Government Accounting Office des États-Unis recommande qu'un processus officiel soit établi pendant la phase de la passation des contrats pour obtenir des entrepreneurs principaux les données techniques ou d'ingénierie nécessaires pour que l'on puisse se procurer ultérieurement les pièces de rechange dont on a besoin soit chez le fabricant original des pièces ou par appel d'offres. Si l'on attend que le contrat principal ait été attribué, on ne peut plus s'appuyer sur les forces de la concurrence pour obtenir ces données.

On ne recueille des données sur les niveaux de concurrence pour les contrats de sous-traitance que lorsqu'il s'agit d'acquisitions de grande valeur. Dans les contrats conclus sans appel d'offres figurent souvent du matériel et des sous-ensembles commandés par le fournisseur à ces sous-traitants par voie d'appel d'offres. Toutefois, on ne connaît pas l'incidence de cette concurrence sur les chiffres indiqués par ASC.

Jusqu'à présent, c'est sur les programmes d'acquisitions sans appel d'offres que s'est portée notre attention. Pour les contrats attribués par appels d'offres, d'une valeur totale de 2,988 millions de dollars, on peut également obtenir des réductions de prix en améliorant la façon dont s'effectue le processus des appels d'offres et dont on administre les contrats ainsi passés.

Au cours de l'exercice 1984-1985, des offres permanentes accordées par appel d'offres, pour un montant de 870 millions de dollars, ont été conclues avec presque 17,000 fournisseurs. Il est arrivé que des ministères clients ayant eu recours à ces offres aient par erreur payé

des prix plus élevés que le prix indiqué par le fournisseur dans l'offre permanente. Bien que la question de la coordination et du contrôle de ces offres permanentes fassent l'objet du document de synthèse qui traite des achats de faible valeur monétaire, il vaut la peine de noter que la concurrence ne garantit pas nécessairement les prix les plus bas si, par la suite, on se montre négligent dans l'administration du contrat.

On peut aussi réaliser un maximum d'économies en améliorant la façon dont s'effectue le processus des appels d'offres quand de multiples sources d'approvisionnement existent. Il arrive que les besoins du gouvernement soient trop faibles pour intéresser tous les fournisseurs admissibles connus. On ne peut non plus obtenir dans ce cas des remises sur quantité aussi importantes que lorsqu'on achète de grandes quantités. Dans les deux cas, on peut obtenir des prix plus concurrentiels soit en groupant les besoins annuels de l'État dans tous les ministères, soit en offrant aux fournisseurs la possibilité de soumissionner pour obtenir le droit d'approvisionner le gouvernement sur une période plus longue. À l'heure actuelle, ces deux méthodes sont employées par ASC, mais, avec la collaboration de tous les ministères clients, on pourrait obtenir encore plus. Les ministères doivent être disposés à composer pour ce qui touche les normes et les spécifications relatives aux biens communs, si l'on veut pouvoir grouper les demandes. Autrement, on continuera de se procurer les biens, même avec appel d'offres, de façon désordonnée et on ratera les occasions d'obtenir des réductions de prix.

Lorsqu'il existe des possibilités d'accroître la concurrence, ASC est le ministère le mieux placé pour identifier les sources d'approvisionnement possibles. Une des premières mesures à prendre pour trouver de nouveaux fournisseurs qui puissent soumissionner des contrats, c'est de faire en sorte d'identifier très tôt les biens que l'on se propose d'acheter ou que l'on continue d'acheter sans appel d'offres (de l'entrepreneur original) parce qu'on manque de fournisseurs admissibles.

Conclusion - Si l'on veut encourager la concurrence, il faut concentrer sur les secteurs. Les initiatives, prévues par ASC pour l'exercice 1985-1986 et décrites dans son projet de stratégie annuelle d'achat, qui visent à augmenter la concurrence dans la passation des marchés de l'État,

devraient être mises à exécution. Les responsables de l'impartition à ASC devraient, avec la collaboration des ministères clients, consacrer plus de temps et de soin à rechercher continuellement des fournisseurs admissibles qui sont capables de satisfaire aux besoins actuels et futurs du gouvernement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'instaurer les mesures suivantes :

A. Afin de maintenir et d'accroître la prudence et la probité dans le cadre des programmes d'acquisition gouvernementaux et d'encourager une plus grande concurrence, établir des lignes directrices sur la définition des exigences du gouvernement en matière d'acquisition de biens (normes et spécifications) qui :

1. favorisent la participation de l'industrie à l'élaboration de spécifications applicables aux programmes d'acquisition du gouvernement, et

2. encouragent la concurrence par l'utilisation de spécifications fondées sur la performance plutôt que sur le produit, si possible.

B. Afin d'accroître l'aspect concurrentiel de l'impartition, élaborer et mettre en oeuvre des plans visant à augmenter la concurrence dans les secteurs qui ont le plus grand potentiel d'augmentation, et élaborer et mettre en oeuvre par la suite d'autres plans pour les autres secteurs.

C. Améliorer le système de codification et d'information de ASC applicable aux marchés en vue de fournir des renseignements exacts sur le niveau de concurrence dans l'impartition gouvernementale.

SECTION 3 - L'IMPARTITION

APERÇU

INTRODUCTION

En 1962, la commission Glassco avançait que la fonction publique ne devait décider de "faire" elle-même plutôt que de "faire faire" par le secteur privé que lorsqu'il était impossible d'obtenir à l'extérieur, à un prix raisonnable, les biens et les services requis. C'était là un conseil judicieux.

Chaque année, le gouvernement consacre au moins 10 milliards de dollars à la production interne de services qui, certes, ne se prêtent pas tous à la l'impartition au secteur privé. Ceux qui s'y prêtent, ce sont les services susceptibles de profiter considérablement à l'économie canadienne par la création de nouveaux débouchés, l'amélioration de la productivité et la réduction des dépenses gouvernementales. Il ne sera toutefois pas facile d'augmenter le recours à l'impartition. Pour y parvenir, il faudra surmonter diverses difficultés et notamment convaincre les gestionnaires et les syndicats, établir des garanties en matière de contrôle et créer dans le secteur privé l'infrastructure nécessaire pour entreprendre le travail.

Bien qu'il n'existe aucune politique générale d'impartition pour l'ensemble du gouvernement fédéral, des politiques particulières ont été mises en oeuvre dans le domaine des sciences et de la technologie de même que dans celui de l'informatique. Par ailleurs, en 1979, le ministère des Approvisionnements et Services (ASC) a assujetti à une politique de "faire ou faire faire" l'Administration des approvisionnements. Cela signifiait que, dès lors, on devait examiner s'il y avait lieu de "faire ou faire faire" les travaux d'impression, de publication, d'exposition, d'entretien et de réparation du matériel, de même que les services informatiques.

Le Groupe d'étude a examiné ces politiques et leur mise en oeuvre afin de voir s'il est possible de recourir davantage à l'impartition. Il ressort de cet examen qu'outre les améliorations possibles aux politiques d'impartition pour ASC ainsi que pour les sciences, la technologie et l'informatique, il serait à la fois faisable et approprié d'assujettir l'ensemble des programmes

gouvernementaux à une politique d'impartition. Le Groupe d'étude expose ici les avantages et les inconvénients d'une telle politique de même que les critères qui pourraient être adoptés et le processus à suivre, et conclut que le gouvernement a la possibilité de prendre dans ce domaine une initiative importante. Mais, avant d'aborder des questions plus générales, il y aurait lieu de commencer par un examen de la politique en place.

La politique du "faire ou faire faire" de ASC

En 1983-1984, onze activités, représentant un chiffre d'affaires de 392 millions de dollars, ont été assujetties à une politique de "faire ou faire faire"; 66 % de ces travaux ont été confiés au secteur privé. D'après la politique de 1979 de ASC, s'il est plus efficace et moins coûteux d'acheter un bien ou un service du secteur privé que de le produire dans le secteur public, il faut acheter du secteur privé. ASC est un ministère qui "s'autofinance", c'est-à-dire qui facture à tous les autres ministères les services qu'il fournit, de manière à recouvrer entièrement ses coûts. Par conséquent, les décisions en matière de "faire ou faire faire" devraient être faciles à prendre. ASC a commencé à faire des évaluations en bonne et due forme afin de déterminer quels autres services pourraient être impartis et l'ampleur de cette impartition.

Le Groupe d'étude a toutefois relevé les difficultés suivantes :

- Les gestionnaires n'appuient pas suffisamment l'impartition, qui est difficilement conciliable avec l'importance que le ministère attache au service aux clients. Ils craignent de perdre leur droit de regard sur les opérations et s'inquiètent des répercussions de l'impartition sur la classification et la satisfaction professionnelle. Il faut donc créer des motivations nouvelles.

- On n'a pas sous la main à l'heure actuelle des données permettant d'effectuer une comparaison exacte des coûts. Il faut produire ces données.

- La politique d'"autofinancement" et la politique du "faire ou faire faire" sont incompatibles lorsqu'il est nécessaire d'obtenir les revenus qui permettront de maintenir, à l'interne, un niveau minimal de service. Or, l'utilisation à cette fin de la capacité interne

excédentaire réduit les possibilités d'augmenter l'impartition au secteur privé. Il faut résoudre ce problème.

- Certains ministères court-circuitent ASC, et acquièrent leurs propres installations de production ou concluent des marchés de services personnels avec les fournisseurs. Il faut mettre fin à ces pratiques.

- Certaines dispositions empêchent de promouvoir une concurrence réelle entre les services fournis par ASC et des services équivalents dans le secteur privé. Par exemple, ni le Bureau des conseillers en gestion ni le Bureau des services de vérification de ASC ne s'autofinancent entièrement. Par ailleurs, il est plus facile de confier l'exécution de projets à des personnes du ministère que de justifier une demande d'impartition au secteur privé. Il faut réexaminer ces situations.

La politique d'impartition en matière de sciences et de technologie

Chaque année, le gouvernement consacre environ 4 milliards de dollars et 35,000 années-personnes aux activités dans les domaines des sciences naturelles et des sciences humaines. Des études révèlent que 15 à 20 % des travaux sont impartis au secteur privé.

D'après la politique actuelle, les projets en cours et les nouveaux projets dans le domaine des sciences et de la technologie doivent, dans toute la mesure du possible, être confiés au secteur privé. Toutefois, la part des travaux exécutés à l'interne ne doit pas être inférieure à celle de 1972.

Le Groupe d'étude a constaté que certains progrès ont été réalisés au début mais qu'en fait la politique n'a pas été mise en oeuvre sérieusement. On trouve, dans presque tous les ministères, des domaines où la collaboration a été excellente mais, dans l'ensemble, la politique n'a guère été respectée. On ne pourra augmenter considérablement le pourcentage d'impartition que si l'on "relance" cette politique et qu'on en favorise l'application. Il faut fixer des objectifs et concevoir un processus de mise en oeuvre qui respectent l'optique définie dans notre approche générale de l'impartition. Il faut inciter les gestionnaires à adopter cette approche.

La politique d'impartition en matière d'informatique

En 1984, le gouvernement a dépensé environ 800 millions de dollars pour les services informatiques, et 44 % de cette somme a été affectée aux salaires; environ 17 % visait des projets impartis au secteur privé.

La politique de 1978 du Conseil du Trésor oblige les ministères et les organismes à acheter leurs services informatiques du secteur privé, à moins qu'il soit dans l'intérêt public ou qu'il soit plus économique de fournir eux-mêmes ces services. Les ministères doivent également faire en sorte que le soutien informatique aux services déplacés ou décentralisés soit fourni par des bureaux de services locaux ou par voie de contrats de gestion d'installations, plutôt que par l'installation de nouveaux ordinateurs dans les bureaux de la fonction publique.

Le Groupe d'étude a relevé de nombreux domaines où l'impartition des services d'informatique permettrait de réaliser des économies, d'améliorer les programmes gouvernementaux et de créer des débouchés commerciaux. Il faut exploiter ces possibilités.

Bien que dans plusieurs cas il faille assurer sur place la gestion des travaux informatiques (par exemple, services de sécurité et de renseignements, travaux scientifiques pour lesquels il n'existe pas d'infrastructure dans le secteur privé), la plupart des arguments avancés contre l'augmentation de l'impartition ne nous ont pas convaincus. Il faut mettre l'accent sur des projets précis qui puissent être conçus et mis en oeuvre selon le principe "clés en main", particulièrement dans le cas du nouveau matériel informatique et du matériel de remplacement. Ce point de vue va dans le sens des conclusions du Groupe de travail fédéral chargé de l'informatique.

La politique générale d'impartition

L'examen des politiques du "faire ou faire faire" - celle de ASC et celles qui ont trait aux sciences, à la technologie et à l'informatique - a révélé qu'il pourrait être très avantageux d'étendre ces politiques à une gamme beaucoup plus vaste d'activités gouvernementales. Le gouvernement ne commercialise pas les activités exécutées dans les ministères, mais un grand nombre de celles-ci ont des applications dans le secteur privé. Il est donc fréquent que les activités exécutées par les services

publics soient également exécutées dans le secteur privé. Chaque fois, on réinvente la poudre à canon. Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'a pas tenu compte du fait qu'en ayant beaucoup plus recours au secteur privé, il pourrait réduire ses coûts internes et accroître les débouchés commerciaux dans le secteur privé. Les expériences menées en ce sens aux États-Unis et au Royaume-Uni depuis trois ans sont encourageantes. Dernièrement, les gouvernements de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique ont déclaré avoir obtenu de bons résultats grâce à l'impartition de services auparavant fournis par les ministères.

L'amélioration de la productivité qui résulte de l'impartition est attribuable aux éléments suivants :

- pressions liées à la concurrence,
- économies d'échelle,
- plus grande souplesse dans la gestion,
- coûts de main-d'oeuvre moindres,
- incitations à la productivité,
- décisions qui tiennent davantage compte des coûts, et
- objectifs et priorités clairs.

L'amélioration de la productivité contribue à réduire les dépenses publiques et favorise l'économie en général. L'expérience américaine montre que si on analyse un projet en se demandant s'il serait préférable de l'impartir, on réalise souvent des économies considérables même si finalement le service est assuré par la fonction publique. Aux États-Unis, lorsque les activités commerciales ou industrielles du secteur public ont été examinées afin de déterminer si elles pourraient être imparties, cela a donné lieu à des économies d'environ 20 %. En étant plus conservateur et en estimant qu'uniquement 15 % des opérations du gouvernement canadien pourraient être imparties, et en supposant donc des économies de 15 % seulement, il reste que celles-ci seraient d'au moins 200 millions de dollars par an.

L'amélioration des débouchés commerciaux grâce à une impartition accrue est liée aux éléments suivants :

- développement de compétences dans le secteur privé,
- commercialisation auprès d'un plus grand nombre de personnes,
- amortissement des frais de développement sur un plus grand volume, et
- amélioration de la capacité d'exportation.

Si le secteur privé n'est pas déjà doté de l'infrastructure nécessaire pour accepter les projets qui lui sont impartis, il est possible de développer lentement cette infrastructure.

En étudiant de quelle façon on pourrait augmenter l'impartition, il est important de définir clairement les critères et le processus qui permette l'application générale de ces critères à des catégories d'activités. Une fois les exceptions exclues, les critères peuvent être également appliqués à une activité précise d'un ministère, d'abord dans les secteurs où les possibilités d'augmenter le pourcentage d'impartition sont les plus grandes. Nous exposons en détail notre point de vue sur ces questions plus loin.

La mise en oeuvre d'une politique globale d'impartition exige réflexion. Il est démontré qu'on n'obtient pas de résultats importants si l'on s'en remet au bon vouloir de chacun. L'impulsion doit venir du sommet. Il faut obtenir l'appui des gestionnaires en apportant les changements appropriés aux systèmes d'évaluation du rendement. Il faut également gagner l'appui des syndicats et des associations professionnelles, et favoriser un engagement politique soutenu. Étant donné la nécessité de procéder avec soin dans l'élaboration d'une politique générale d'impartition, il faut mettre sur pied une équipe chargée de l'application, dont le mandat serait d'examiner de plus près la question des coûts, des avantages et des possibilités.

Mesures correctives

Le Groupe d'étude croit que l'impartition est un moyen efficace de contenir et de réduire les coûts des biens et services fournis au public. Bien qu'il soit impossible de quantifier les économies totales qu'elle permettrait de réaliser, il conviendrait d'étudier sérieusement s'il est souhaitable et possible d'implanter un programme vigoureux d'impartition dans l'ensemble de la fonction publique fédérale. Voici quelques-unes des mesures à prendre :

a. formation immédiate d'une équipe chargée de la mise en oeuvre, ayant pour mandat de développer, avec les conseils du secteur privé, une politique et des plans détaillés pour l'application d'un programme global d'impartition des services gouvernementaux, en tenant compte du travail (décrit ci-dessous) visant l'amélioration des politiques d'impartition qui existent déjà;

b. pour ce qui est de l'amélioration de la politique du "faire ou faire faire" de ASC :

- mettre sur pied un groupe consultatif du secteur privé, dont le rôle sera d'évaluer la politique du "faire ou faire faire" et de donner des conseils concernant les coûts, la prestation et d'autres aspects du service;

- établir l'autofinancement intégral dans le cas des services de consultation professionnelle, de vérification et de traduction, et supprimer tout autre obstacle à la concurrence réelle avec le secteur privé; et

- dans certains cas, revoir la politique du "faire ou faire faire" relative à certains services de communication, afin de déterminer si ces services doivent obligatoirement être rendus par le ASC;

c. pour ce qui est de l'amélioration de la politique d'impartition en matière de sciences et de technologie :

- formuler des propositions visant à au moins doubler le pourcentage des activités imparties dans le domaine des sciences et de la technologie, ceci incluant les projets pilotes de gestion et d'exploitation de divers établissements scientifiques fédéraux; et

- abolir la politique actuelle limitant la réduction des activités scientifiques internes;

d. pour ce qui est de l'amélioration de la politique d'impartition en matière d'informatique:

- mettre l'accent sur l'impartition intégrale de la fonction ou du programme relatif aux nouveaux services ou aux services de remplacement en matière d'informatique; et

- déterminer les possibilités d'impartition dans le cadre des plans stratégiques à long terme des ministères, en matière d'informatique;

e. pour ce qui est de l'application générale de la politique d'impartition :

- examiner le système actuel de classification des employés afin de s'assurer qu'il n'entrave pas la mise en oeuvre de la politique générale d'impartition.

Le Groupe d'étude souligne qu'en ce qui concerne toute mesure précise visant à améliorer et à revitaliser les politiques de ASC et les politiques en matière de sciences, de technologie et d'informatique il existe une compatibilité évidente avec la politique générale d'impartition susceptible d'être élaborée par l'équipe de mise en oeuvre. En bref, on peut appliquer des solutions immédiates dans ces domaines sans attendre l'élaboration d'une politique plus générale.

DE PLUS GRANDES ÉCONOMIES GRÂCE À UN RECOURS ACCRU À L'IMPARTITION

BUT

Faire une évaluation et recommander les mesures à prendre pour réaliser de plus grandes économies et accroître les débouchés commerciaux en impartissant davantage de services actuellement fournis par la fonction publique.

SITUATION GÉNÉRALE

La question de l'impartition des services gouvernementaux n'est pas nouvelle. En effet, en 1962 déjà, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (commission Glassco) formulait l'observation suivante : "Il n'est guère d'activités ou de types de travail qui ne se retrouvent indifféremment dans le secteur privé -- commerce ou industrie -- et dans le secteur public." L'exécution de ces activités oblige le gouvernement du Canada à se procurer une multitude de biens et de services. "Ces biens sont souvent "achetés" tout prêts à la consommation; d'autres sont à l'état brut ou non achevés et ultérieurement transformés selon les besoins du gouvernement. D'autres encore sont obtenus à des états intermédiaires entre ces deux extrêmes."

Selon la commission Glassco, "les ministres chargés de la réalisation des programmes d'action s'en remettent presque entièrement à leurs hauts fonctionnaires pour le choix des modalités d'application." Il existe souvent deux façons de s'acquitter de cette responsabilité. On peut décider soit de recourir à l'entreprise privée, soit de se doter des moyens matériels et du personnel nécessaires et de fournir soi-même les biens et services requis. À cet égard, la commission Glassco soutenait que "ce n'est que si l'on prouve clairement l'impossibilité d'obtenir ailleurs à un prix raisonnable les biens et services requis que l'on devra se résoudre à "faire" plutôt qu'à "faire faire"." La mise en oeuvre interne des politiques du gouvernement devrait être considérée comme une activité secondaire des ministères et des fonctionnaires; elle devrait se produire uniquement dans la mesure où elle ne détourne pas les ministres et les fonctionnaires de leur fonction première qui est, dans le premier cas, de formuler une politique d'intérêt public et, dans le second, d'appuyer l'exécution de cette activité.

Le rapport Glassco a entraîné la création du ministère des Approvisionnements et Services (ASC) et, en 1979, l'Administration des approvisionnements de ce ministère a émis une directive interne selon laquelle il fallait acheter du secteur privé chaque fois que cela était plus efficace et plus économique. Pour prendre la décision de "faire faire" en se fondant sur des comparaisons réelles des coûts de production internes et des coûts de production dans le secteur privé, il a fallu répartir tous les frais généraux de ASC entre les différents services fournis. ASC facture actuellement aux ministères clients la totalité des coûts de ces services.

Depuis l'introduction de sa politique du "faire ou faire faire", ASC a pris la décision de faire exécuter à contrat des travaux dans certains secteurs d'activités importants qui avaient, jusque là, été réservés à la fonction publique; ce fut notamment le cas de certains services d'impression, de publication, d'entretien et de réparation du matériel et de certains services d'informatique. Ces décisions ont toujours été prises parce qu'elles permettaient une économie d'argent et de ressources humaines tout en maintenant la qualité des services aux clients.

Dans l'aperçu de la stratégie de ASC pour la période de 1985-1986 à 1988-1989, il est question d'autres services qu'il faudra évaluer en bonne et due forme afin de déterminer s'il est possible de recourir à l'impartition. Cette perspective est envisagée notamment pour les services de conseillers en gestion, d'impression, d'entreposage, d'entretien et de réparation du matériel, de fourniture d'articles stockés, de même que pour le développement et l'exploitation des systèmes informatiques. ASC examine également des propositions qu'il a sollicitées de compagnies en vue de la passation de marchés pour le Service central des voyages (SCV). Au milieu des années 1970, le Secrétariat du Conseil du Trésor a également formulé, pour l'ensemble du gouvernement, des politiques concernant l'impartition dans les domaines des sciences, de la technologie et de l'informatique.

En raison de ces politiques, il faut maintenant exécuter une analyse afin de déterminer s'il faut "faire ou faire faire" certaines activités gouvernementales, mais il n'en reste pas moins qu'une grande partie de ces activités (l'équivalent d'au moins 10 millions de dollars) ne sont pas assujetties à cette analyse. Nous ne savons pas non plus

avec précision quel résultat ces politiques ont donné, particulièrement dans le domaine des sciences, de la technologie et de l'informatique.

ANALYSE

Très peu d'analyses ont été effectuées sur les économies réalisées au palier fédéral grâce à l'impartition, mais l'expérience d'autres gouvernements porte à croire que des économies substantielles pourraient encore être réalisées.

Le gouvernement des États-Unis a, depuis le milieu des années 1950, une politique d'impartition, la politique A-76, d'après laquelle les ministères et organismes gouvernementaux doivent "avoir recours au secteur privé pour satisfaire leurs besoins, sauf lorsqu'il est dans l'intérêt national que le gouvernement fournisse directement les produits et les services qu'il utilise".

Cette politique a été révisée à plusieurs reprises depuis son entrée en vigueur, mais ce n'est que depuis la promulgation d'une directive présidentielle, en 1981, qu'elle est rigoureusement mise en oeuvre. Bien qu'en principe la politique porte toujours sur l'impartition, l'accent est maintenant mis sur l'amélioration de la productivité : on analyse la prestation des services gouvernementaux afin de déterminer s'il faut "faire ou faire faire" et on a recours au secteur privé uniquement lorsqu'il est moins coûteux de procéder ainsi.

Concrètement, les services internes déjà en place sont maintenus, sauf dans les cas où l'impartition permettrait de faire plus de 10 % d'économies. Dans le cas des nouvelles activités, la règle contraire s'applique. Si l'exécution interne d'une activité ne permet pas de réaliser des économies d'au moins 10 %, la nouvelle activité doit être impartie.

Après l'entrée en vigueur de cette règle, il est arrivé souvent que les activités continuent d'être exécutées par le gouvernement, mais que des économies considérables soient cependant réalisées (plus de 20 % en moyenne). Ces économies sont liées à l'augmentation de la productivité qu'a entraînée l'assujettissement des services internes au processus de la concurrence, depuis l'entrée en vigueur de la politique A-76.

Au début des années 1980, le gouvernement britannique a instauré une politique d'impartition pour l'ensemble de ses ministères et organismes, afin de garantir une utilisation optimale des ressources et de créer de nouveaux débouchés commerciaux. L'application de cette politique ayant d'abord été volontaire, les organismes gouvernementaux ont rarement pris la décision d'impartir. En 1983, la politique a été relancée de manière à obliger les organismes à désigner lesquels de leurs services feraient l'objet d'appels d'offres. Le service de la Santé nationale, un organisme pilote, a depuis lors réalisé des économies substantielles en faisant exécuter à contrat le gros de ses tâches de nettoyage, de blanchissage et de préparation des aliments. Tous les organismes centraux sont maintenant tenus de proposer des activités pour lesquelles il pourrait y avoir appel d'offres d'ici 1986. Jusqu'à maintenant, des économies d'environ 60 millions de livres sterling ont été réalisées.

Les exemples sont certes moins nombreux au Canada, mais les administrations municipales et les gouvernements provinciaux ont beaucoup recours à l'impartition. En 1982, le nouveau gouvernement de la Saskatchewan a décidé de faire exécuter à contrat des travaux supplémentaires du ministère de la Voirie et des Transports et d'instaurer une série de mesures pour améliorer la productivité et l'efficience. En 1983 et 1984, 486 postes ont été abolis au ministère : 370 en raison de la privatisation et 116 en raison de l'amélioration de la productivité et de l'efficience. On a créé un comité de surveillance ouvrier pour suivre le déroulement du processus d'adaptation des employés. L'exécution des travaux, l'entretien, la réparation, les services d'ingénierie de même que l'administration centrale comptaient parmi les secteurs touchés. Ce processus a permis de réaliser des économies anuelles d'environ 10 %.

On trouve un autre exemple récent du recours à l'impartition en Colombie-Britannique, où les activités visées ont été prises en main par les employés eux-mêmes. Constituée en 1977, la British Columbia Systems Corporation (BCSC) est une société d'État de la Colombie-Britannique qui a comme fonction de fournir des services centralisés d'informatique à tous les ministères. En 1984, le gouvernement a décidé de donner à contrat la gestion des installations relevant de la BCSC. C'est dans ce contexte qu'il invita les 130 employés visés à présenter des offres. Une compagnie appartenant à des employés, Hi-Tech Systems Ltd., a obtenu le contrat à l'automne 1984.

On trouve dans différents documents d'autres exemples de l'impartition. Ainsi, le coût de cueillette des ordures ménagères dans les municipalités a été en moyenne plus élevé de 29 à 37 % qu'il ne l'aurait été si la tâche avait été exécutée à contrat. Des études sur la gestion des programmes d'assurance-santé ont révélé que, grâce à l'impartition, les coûts avaient été réduits de 35 % sans qu'il n'y ait diminution de la qualité du service.

On a attribué l'amélioration de la productivité à divers facteurs, dont les suivants :

- pressions liées à la concurrence,
- économies d'échelle,
- plus grande souplesse dans la gestion,
- dans certains cas, coûts de main-d'oeuvre moindres,
- incitations à la productivité,
- décisions qui tiennent davantage compte des coûts, et
- objectifs d'exploitation plus clairs.

Outre qu'elle permette au gouvernement de réaliser des économies, l'impartition crée de nouveaux marchés dont profite l'économie dans son ensemble. Le gouvernement ne commercialise pas ses activités internes, quoique celles-ci aient des applications dans le secteur privé ou dans d'autres administrations publiques. Il est donc fréquent que le travail d'élaboration et d'amélioration fait à l'interne ne serve pas ailleurs, si bien que, chaque fois, on réinvente la poudre à canon.

Par contre, si ces activités étaient imparties, le secteur privé acquerrait les compétences nécessaires et pourrait commercialiser à plus grande échelle le produit mis au point. Les coûts de développement ne seraient engagés qu'une fois et seraient répartis sur une clientèle plus nombreuse, ce qui entraînerait une réduction des coûts pour chacun et une répartition plus efficiente des ressources dans l'ensemble de l'économie. Dans le cas où on acquiert des compétences qui ne se retrouvent pas ailleurs, on peut également augmenter les possibilités d'exportation et d'emploi.

Malgré des avantages intéressants, la mise en oeuvre de l'impartition s'est faite lentement même là où on avait adopté une politique globale. Cela est en partie dû aux syndicats et aux cadres de la fonction publique qui sont réticents à accepter une politique qui risque de

compromettre leur avenir. Voici quelques-uns des éléments qui rendent un recours accru à l'impartition peu populaire :

- perte d'emplois et réduction des effectifs et des revenus des syndicats,
- inquiétude liée à une perturbation ou à une détérioration éventuelle de la prestation des services au public,
- crainte que la direction ne perde son droit de regard ou que la sécurité ne soit compromise, et
- crainte des répercussions sur la classification des employés et les mandats des organisations.

Ces différents aspects, qui ont été examinés par d'autres gouvernements, seront commentés plus loin.

Voici quelques-uns des critères recommandés en matière d'impartition :

- Il existe dans le secteur privé un réseau pour l'exécution des activités visées. Par exemple, on peut faire appel aux banques et aux sociétés de fiducie pour l'administration de différents programmes de sécurité du revenu.

- Il pourrait exister un réseau dans le secteur privé. Par exemple, le secteur privé pourrait effectuer de plus en plus de travaux de recherche, au fur et à mesure que croîtrait la capacité de l'industrie, des corps professionnels et des universités.

- Grâce à l'utilisation des réseaux du secteur privé, le coût marginal des activités peut être inférieur au coût entier des services fournis par l'État. Par exemple, si l'inspection peut se faire dans le cadre d'une activité déjà réalisée dans le secteur privé, le coût marginal sera vraisemblablement inférieur au coût entier d'une organisation publique mise sur pied uniquement à cette fin.

- Le recours à l'impartition peut entraîner la création de nouveaux débouchés commerciaux, encourager l'initiative, susciter la croissance ou la création de nouveaux services concurrentiels ou de nouveaux marchés. Dans plusieurs cas, les activités fédérales recoupent celles des marchés internationaux ou nationaux d'autres paliers de gouvernement, ou celles du secteur privé. Si l'on réunit des compétences

considérables au sein du gouvernement fédéral, on réduit les possibilités de tirer profit du marché plus vaste qui pourrait se développer. Si le gouvernement confie l'exécution d'une activité à contrat, il peut aider l'entrepreneur à acquérir la compétence ou la base financière nécessaire pour offrir à d'autres clients des services semblables ou accrus. Le Canada pourrait devenir un leader mondial dans certains domaines si les compétences gouvernementales étaient transférées au secteur privé.

- Si le secteur privé était mieux organisé et contribuait plus activement et de façon plus professionnelle à la réalisation des objectifs de l'État, le gouvernement serait peut-être en mesure de prendre de meilleures décisions. Il arrive souvent que l'industrie et les associations professionnelles aient une orientation trop étroite ou soient trop mal organisées pour contribuer à l'élaboration des politiques d'intérêt public. Si elles avaient plus de responsabilités pour ce qui est de l'information, de l'auto-réglementation et des conseils en matière de politiques d'intérêt public, elles pourraient renforcer leur structure et, ultimement, aider le gouvernement à prendre des décisions plus judicieuses.

- Si les réseaux du secteur privé sont plus près du public ou davantage comptables à ce dernier, et s'ils sont en meilleure position pour intégrer la prestation de divers services, les services au public seront peut-être meilleurs. Les réseaux peuvent être plus rapprochés géographiquement, fournir déjà des services connexes, ou être mieux intégrés à la collectivité.

L'impartition des services gouvernementaux se fera probablement en suivant ces étapes :

- Déterminer les réseaux du secteur privé susceptibles d'exécuter chaque activité gouvernementale, évaluer la capacité de ces réseaux (points forts et points faibles) et analyser les avantages et les risques que comporte le transfert des activités à ces réseaux; et

- Commencer à planifier et à négocier le transfert progressif des responsabilités, en mettant l'accent sur les éléments suivants :

- encourager le secteur privé à se doter des ressources nécessaires;
- veiller à ce que les participants du secteur privé aient des réseaux appropriés et responsables, et des objectifs sérieux;
- conclure le contrat social qui convient, et
- prendre les arrangements appropriés en matière d'efficacité, d'imputabilité, de réglementation et de vérification, afin de protéger l'intérêt public.

Le recours à l'impartition est probablement la façon la plus facile de réduire la taille du gouvernement ou les interventions gouvernementales dans l'économie. Si on veut reprendre le thème principal du rapport Glassco, le rôle du gouvernement doit être de gouverner, non pas de fournir des services, et celui de la fonction publique devrait être d'aider les parlementaires à décider des compromis et à fixer les priorités. Pour procéder à l'impartition, il faudrait analyser chaque activité séparément. Une augmentation majeure de l'impartition devrait s'échelonner sur une période de cinq à 15 ans.

L'application des critères et du processus mentionnés permet de s'orienter dans le labyrinthe de l'impartition. Il existe d'autres approches, telles celle des États-Unis qui met l'accent sur des activités de type commercial ou industriel. (Voir l'appendice A pour des exemples de ces types d'activités.) Dans le tableau qui suit, les critères sont appliqués de façon générale à des catégories d'activités gouvernementales, avant d'être appliqués à des activités précises de chaque ministère. Il faut commencer par les activités les plus faciles puis poursuivre jusqu'aux plus difficiles. Aux fins de ce tableau,

- on suppose que les activités gouvernementales se divisent en huit grandes catégories; et

- à l'aide des critères précédents, on peut indiquer dans quelle mesure il serait souhaitable et faisable de procéder à l'impartition, par les lettres T = très, M = moyennement, P = peu.

Il ressort du tableau :

- que, vraisemblablement, ce sont les domaines de la sécurité du revenu et du soutien administratif qui se prêtent le mieux à l'impartition; et

- que ce sont les domaines militaires et du maintien de l'ordre (à l'exclusion des activités administratives et de soutien) qui s'y prêtent le moins.

Critères

Activités gouvernementales	Le réseau existe	Le réseau pourrait exister	Coûts marginaux moindres	Nouveaux débouchés commerciaux	Meilleures décisions	Meilleur service au public
Inspection	M	T	P	M	M	M
Établissements	M	T	P	T	P	T
Recherche	P	T	T	T	M	M
Information	P	M	P	T	T	M
Sécurité du revenu	T	T	T	T	T	T
Réglementation/Élaboration des politiques	M	T	P	T	T	T
Militaire/Maintien de l'ordre	P	P	P	P	P	P
Administration	T	T	M	T	T	T

En se fondant sur ce processus général, on pourrait élaborer une stratégie d'impartition des activités gouvernementales.

L'appendice B montre, à titre d'exemple, une application improvisée de ce principe, dans un ministère. On y voit qu'en théorie il serait possible de réduire les effectifs de 74 % sur une période de 15 ans, en supposant que de plus en plus d'activités gouvernementales soient imparties chaque année au secteur privé. Bien qu'un tel exercice théorique se heurte aux réalités et aux contraintes soulignées ci-dessus, il illustre les avantages de l'application d'une stratégie d'impartition à grande échelle.

Il n'existe pas de moyen simple de déterminer à l'avance toute la portée et les avantages d'une politique gouvernementale globale d'impartition. Il ne fait toutefois aucun doute qu'il est possible de faire exécuter à contrat d'autres activités fédérales. Dans le domaine de la gestion immobilière, par exemple, plus de 80 % du personnel - 18,000 années-personnes affecté à la conception, à la construction, à l'exploitation et à l'entretien effectuent des travaux qui pourraient être exécutés à contrat. Si les économies ainsi réalisées étaient d'environ 20 %, comme ce fut le cas aux États-Unis, la situation financière du gouvernement s'en trouverait grandement améliorée.

Le Groupe d'étude n'a pas eu suffisamment de temps pour évaluer les économies qui résulteraient de l'instauration d'une politique générale d'impartition, mais il peut proposer un ordre de grandeur. Imaginons par exemple une politique générale qui entraînerait l'exécution à contrat de 20 % (2 milliards de dollars) de plus d'activités gouvernementales. Même si seulement 10 à 15 % d'économies étaient ainsi réalisées, cela voudrait dire que la prestation des services gouvernementaux coûterait de 200 à 300 millions de dollars de moins chaque année.

Pour déterminer si une politique gouvernementale d'impartition est viable, il faut tenir compte de plusieurs considérations. Premièrement, l'expérience américaine et britannique a clairement démontré qu'en laissant l'application de la politique d'impartition au bon vouloir de chaque organisme gouvernemental, on n'obtient pas de bons résultats. En conséquence, il est primordial de s'attacher autant sinon plus à la mise en oeuvre de la politique qu'à sa conception.

Deuxièmement, il faut adopter une politique qui soit rigoureuse sans être punitive. En fait, la meilleure façon de garantir le respect de la politique et d'obtenir un bon rendement est d'offrir des stimulants appropriés à toutes les personnes visées. Les descriptions de poste des gestionnaires et les systèmes d'évaluation du rendement et d'octroi de primes pourraient être modifiés de manière à tenir compte du fait qu'un plus grand nombre d'activités sont imparties.

Troisièmement, il sera important d'obtenir l'appui des syndicats et des associations professionnelles. Les fournisseurs privés pourraient, par exemple, être tenus d'offrir d'abord aux fonctionnaires les nouveaux emplois suscités par l'impartition. En juillet 1979, la Cour suprême statuait que lorsqu'un groupe de fonctionnaires va dans le secteur privé -- comme ce sera peut-être le cas si on décide d'avoir davantage recours à l'impartition -- il devrait continuer à être représenté par le syndicat qui le représentait dans la fonction publique. Il faudra tenir compte des préoccupations des syndicats à cet égard dans la politique d'impartition et les plans de mise en oeuvre.

Quatrièmement, il ressort des expériences d'autres gouvernements dans la mise en oeuvre d'une politique générale d'impartition que, pour réaliser le genre d'économies mentionnées précédemment, il est primordial de maintenir un niveau d'engagement politique élevé. Il serait possible de combiner à une vigoureuse politique d'impartition d'autres moyens susceptibles de réduire les coûts, tels la privatisation des sociétés de la Couronne, l'extension des pratiques de recouvrement des coûts, la déréglementation et la réforme de la réglementation, moyens qui pourraient tous être mis en oeuvre dans le cadre d'un programme global axé, par exemple, sur la réduction du déficit gouvernemental et la relance économique. Il faudra assurer une communication efficace pour bien faire comprendre ce programme et obtenir l'appui du grand public, de l'industrie et des provinces.

Par conséquent, il sera important d'apporter un grand soin à la formulation et la mise en oeuvre de la politique générale d'impartition. Vu l'opposition qu'elle risque de soulever, il est primordial de faire en sorte, dès le début, que son élaboration et sa mise en oeuvre ne soient pas noyées dans une masse de complications bureaucratiques.

Par conséquent le Groupe d'étude estime qu'on doit envisager la mise sur pied d'un groupe indépendant chargé d'élaborer la politique et de présenter des recommandations sur sa mise en oeuvre. Ce groupe devrait être créé le plus tôt possible et être appelé, par exemple, à présenter son rapport au début de 1986.

Conclusions - En tant que méthode d'administration publique, l'impartition s'est révélée un moyen viable de contenir et de réduire les coûts de production et de prestation des biens et des services publics. Il n'est d'ailleurs pas rare que cette méthode ait permis de réaliser des économies supérieures à 20 %.

Même si l'on n'a pas d'idée précise à l'heure actuelle des économies qui pourraient être réalisées au palier fédéral, il conviendrait d'examiner sérieusement si un vigoureux programme d'impartition est souhaitable et réalisable.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'élaborer une politique générale d'impartition et que, à titre transitoire, il forme un groupe d'étude qui présentera des recommandations sur cette politique et sur des plans détaillés de mise en oeuvre concernant l'impartition des services gouvernementaux en général. À cette fin :

1. une équipe du secteur privé devrait être constituée pour conseiller ce groupe;

2. chaque ministère devrait dans le mois suivant la décision, nommer une personne-ressource chargée de renseigner ce groupe;

3. le système actuel de classification et de rémunération des employés devrait être examiné de manière à s'assurer qu'il n'entrave pas l'application d'une politique générale d'impartition;

4. ce groupe devrait consulter les agents de ASC et du Secrétariat du Conseil du Trésor chargés de la mise en oeuvre des politiques afin que la politique d'impartition soit élaborée de façon cohérente.

APPENDICE A

EXEMPLES (TITRES SEULEMENT) D'ACTIVITÉS COMMERCIALES[1]

Produits audiovisuels et services connexes
Informatique
Services d'alimentation
Services de santé
Ateliers industriels et services connexes
Entretien, révision, réparation et essais
Services de soutien de la gestion
Fabrication, transformation, essais et emballage
Services de bureau et d'administration
Autres services
Impression et reproduction
Immobilier
Sécurité
Études et analyses spéciales
Installation, exploitation, entretien et essai de systèmes, et assistance technique connexe
Transport

---

1 Cette liste devrait être utilisée avec la politique et les procédures énoncées dans la circulaire A.76 afin de répertorier les activités commerciales et industrielles d'un organisme. Elle a été dressée principalement à partir d'exemples d'activités commerciales que les organismes font actuellement exécuter à contrat ou qu'ils exécutent eux-mêmes, et elle ne doit en aucune façon être considérée comme exhaustive; elle est plutôt un outil de recensement des activités commerciales. Par exemple, certaines bibliothèques fédérales ont un rôle essentiellement récréatif et on considérerait qu'elles se livrent à une activité commerciale. Par contre, les Archives nationales ou certains secteurs des bibliothèques de recherche pourraient ne pas être considérés comme des activités commerciales. La direction des organismes visés doit examiner attentivement chacun des cas avant de prendre une décision.

Appendice B

● = Très ● = Moyennement ○ = Peu

MINISTÈRE/ ACTIVITÉS	GENRE D'ACTIVITÉ								AVANTAGES							ÉCHELONNEMENT (ANNÉES)	ANNÉES-PERSONNES 1985-1986	% DE RÉDUCTION	ÉLIMINATION 1986-1991	1991-1997	1997-2002
	INSPECTION	ÉTABLISSEMENTS	RECHERCHE	INFORMATION	SÉCURITÉ DU REVENU	RÈGLEMENTS/DÉR.DES POLITIQUES	MILIT./MAINTIEN DE L'ORDRE	ADMINISTRATION/SOUTIEN	LE RÉSEAU EXISTE	LE RÉSEAU POURRAIT EXISTER	COÛTS MARGINAUX MOINDRES	INFLUENCE OU LIBERTÉ	MEILLEURES DÉCISIONS	MEILLEUR SERVICE AU PUBLIC						
PROGRAMME D'ADMINISTRATION																					
Administration et gestion																5	866	75 %	250	200	200
Service d'information																5	76	80 %	60	—	—
P. et E. des stratégies																∅	26	∅	—	—	—
DÉVELOPPEMENT																					
Gestion et administration								•	●	●	●	●	○	○		5	998	70 %	300	200	200
Recherche sur les ressources			•			•			●	●	○	●	●	○		5	302	50 %	50	800	—
Recherche sur la production		•	•			•			●	●	●	●	●	○		15	2,589	80 %	800	—	80
Recherche sur la distribution				•		•			●	●	●	○	○	○		5	128	80 %	100	—	—
Développement du marché et analyse économique				•	•				○	●	●	●	○	○		15	269	50 %	45	45	45
Politique régionale				•		•			●	●	○	●	○	○		15	216	50 %	35	35	35
Assistance				•					●	●	●	●	○	○		5	22	80 %	16	—	—
Programme de stabilisation					•				●	●	●	○	○	○		5	103	80 %	80	—	—
Redressement									○	●	●	●	○	○		10	881	80 %	350	350	—
INSPECTION																					
Gestion et administration							•		●	●	●	●	○	○		5	340	60 %	100	50	50
Recherche et consultation				•					●	●	●	●	●	○		10	397	50 %	100	100	—
Entretien	•								●	○	●	●	○	○		10	1,114	50 %	228	228	—
Inspection - Externe	•								●	●	●	●	○	○		10	976	50 %	250	250	—
Inspection - Interne	•								●	●	●	○	○	○		5	1,371	80 %	1,097	—	—

Appendice B

● = Très ● = Moyennement O = Peu

MINISTÈRE/ ACTIVITÉS	GENRE D'ACTIVITÉ								AVANTAGES							ÉCHELONNEMENT (ANNÉES)	ANNÉES-PERSONNES		ÉLIMINATION		
	INSPECTION	ÉTABLISSEMENTS	RECHERCHE	INFORMATION	SÉCURITÉ DU REVENU	RÈGLEMENT/DÉFENSE DES POLITIQUES	MILIT./MAINTIEN DE L'ORDRE	ADMINISTRATION/SOUTIEN	LE RÉSEAU EXISTE	LE RÉSEAU POURRAIT EXISTER	COÛTS MARGINAUX MOINDRES	INFLUENCE OU LIBERTÉ	MEILLEURES DÉCISIONS	MEILLEUR SERVICE AU PUBLIC		1985-1986	% DE RÉDUCTION	1986-1991	1991-1997	1997-2002
PROGRAMME																					
Administration									O	●	O	O	O	O		5	22	30 %	7	—	—
Opérations									●	●	●	●	O	O		5	74	80 %	60	—	—
Recherche									O	O	O	O	O	O		5	7	0 %	—	—	—
COMMISSION																					
Administration									●	●	O	O	O	O		5	43	30 %	13	—	—
Inspection	•								●	●	●	●	●	O		5	425	80 %	325	—	—
Transformation	•								●	●	●	●	O	O		5	245	80 %	175	—	—
Essai			•						●	●	O	●	O	O		5	97	80 %	90	—	—
Économie et statistique				•					O	●	O	●	O	O		5	100	50 %	50	—	—
TOTAL																	11,295	73 %	4,671	2,258	1,320

LA POLITIQUE DU "FAIRE OU FAIRE FAIRE" DE ASC

BUT

Examiner la mise en oeuvre de la politique du "faire ou faire faire", particulièrement au ministère des Approvisionnements et Services (ASC), et déterminer s'il est possible de faire exécuter à contrat une plus grande partie des activités de ce ministère et d'autres organismes de services communs.

SITUATION GÉNÉRALE

Le mandat de ASC est le suivant :

- Planifier et organiser la fourniture de matériel et la prestation des services connexes aux ministères et organismes; et

- Déterminer comment se fera la prestation de ces services de manière à satisfaire les besoins des clients. À cette fin, ASC (Approvisionnements) est chargé de l'acquisition, c'est-à-dire des appels d'offres et de l'adjudication des contrats. Par ailleurs, pour certaines acquisitions, il doit tenir compte d'avantages socio-économiques particuliers. S'il y a lieu, ASC doit également décider si les biens ou les services doivent être produits dans la fonction publique ou impartis.

ASC est dans une position idéale pour donner suite à l'intention du gouvernement de recourir davantage au secteur privé pour la production de biens et de services afin de réduire les dépenses gouvernementales en diminuant le personnel et en rationalisant l'administration.

D'après la politique formulée en 1979 par ASC, s'il est possible de se procurer des biens et des services dans le secteur privé à un prix moindre qu'à l'intérieur de la fonction publique, il faut le faire.

La politique d'autofinancement en vertu de laquelle il faut établir un relevé clair de tous les coûts, tant directs qu'indirects, pourra seule permettre de décider de recourir à l'impartition sur des bases économiques.

Depuis la promulgation de sa politique du "faire ou faire faire", ASC a passé des marchés pour certaines parties des principales activités qu'il exécutait auparavant lui-même, dont l'impression, l'édition, l'entretien et la réparation du matériel et l'exploitation de son système informatique. Il en a décidé ainsi après avoir déterminé les économies d'argent et d'années-personnes que l'impartition permettait de réaliser, tout en maintenant la qualité du service au client.

Dans l'aperçu de la stratégie de ASC (pour la période 1985-1986 à 1988-1989) figure une liste de plusieurs services qui seront évalués afin de déterminer s'il est possible de les faire exécuter davantage à contrat. On compte au nombre de ces services la consultation de gestion, l'impression, l'entreposage, l'entretien et la réparation du matériel, l'approvisionnement en articles stockés et le développement et l'exploitation des systèmes informatiques. ASC examine également des propositions qu'il a demandées à des entreprises privées afin que l'impartition du Service central des voyages (SCV) se fasse de façon concurrentielle.

ANALYSE

Élargissement de l'application de la politique - Certains services de ASC sont exécutés en partie à l'extérieur. L'appendice A présente un synopsis de deux fonctions, soit l'impression et l'entretien et la réparation du matériel et montre dans quelle mesure ces activités sont exécutées à contrat. Un aperçu de toutes les activités est fourni au tableau 1.

Plusieurs autres activités exécutées par ASC n'ont pas été touchées par le "faire ou faire faire", notamment les services des finances et du personnel qui étaient fournis à titre facultatif aux ministères clients. Ces services coûtent environ 22 millions de dollars par an et exigent l'utilisation de 400 années-personnes. Pour dispenser ces services de manière efficace et économique, l'accent a été mis sur la centralisation d'activités, qui sont actuellement réparties dans de nombreux ministères. Fait à noter, avant le 8 janvier 1985, ces services étaient fournis par l'Administration des services de ASC, mais n'étaient pas assujettis à la politique du "faire ou faire faire" du secteur des Approvisionnements, ni à la politique d'autofinancement.

Il semble que la décision d'avoir recours à l'impartition dépende moins de la politique du "faire ou faire faire" de ASC que de la tendance des gestionnaires à vouloir fournir à leurs clients des services en temps voulu.

Bien qu'en vertu de la politique du "faire ou faire faire" de ASC la prestation des services doive reposer sur l'évaluation de tous les coûts, aucun document n'indique que de telles évaluations aient été effectuées périodiquement (par exemple, tous les cinq ans) ou lorsqu'il y avait un changement significatif dans les activités (par exemple, accroissement ou diminution du volume des transactions). Rien ne permet de déterminer précisément ce qu'il en coûte à ASC pour produire certains services et ce qu'il lui en coûterait pour faire produire ces services par le secteur privé.

Si les gestionnaires de ASC accordent la priorité aux exigences qualitatives plutôt qu'aux coûts, c'est en partie à cause des pressions des clients et du fait que les documents de politique du ministère insistent sur le service aux clients. Les clients de ASC considèrent tous que le respect des délais et la qualité sont plus importants que le coût. Il est certain que la question de la qualité est fondamentale dans la prestation des services, mais puisque la qualité est une chose subjective, il faut aussi tenir compte des données quantitatives, particulièrement si la direction doit décider de la meilleure façon de fournir les services.

Limites - Les objections les plus courantes au recours accru à l'impartition sont semblables à ceux que la commission Glassco avait relevées en 1962 et portent sur la nécessité de maintenir un noyau central chargé :

- d'évaluer les prix et la qualité du produit reçu du secteur privé;
- de veiller à ce qu'on puisse fournir les services clés dans l'éventualité où le secteur privé ne puisse ou ne veule les fournir pour des raisons de rentabilité;
- de protéger le gouvernement contre la montée des prix dans un marché où la concurrence est limitée.

Ces arguments sont contestables. En effet, la concurrence et les garanties contractuelles devraient empêcher les abus. Des études récentes menées par le

General Accounting Office (GAO) des États-Unis sur la politique d'impartition du gouvernement américain (politique A-76) ont révélé que les entrepreneurs n'acceptent pas d'abord des contrats à un tarif inférieur pour ensuite monter leurs prix.

La clé d'une saine politique d'impartition est sensiblement la même que celle d'une saine gestion interne, soit la formulation claire des exigences de travail et d'un plan de garantie de la qualité. Il est peut-être plus facile de traiter des problèmes résultant de l'impartition au fur et à mesure qu'ils se présentent que de continuellement chercher la capacité de production interne la plus appropriée.

Étant donné que la promotion du recours à l'impartition ne fait pas partie intégrante des évaluations du rendement, les gestionnaires ne sont pas incités à mettre de l'avant ce choix. En fait, c'est plutôt le contraire qui se produit. On considère que l'impartition réduit le droit de regard des gestionnaires sur les activités dont ils sont directement responsables. À ASC, cette situation a entraîné la création d'unités administratives démesurément grandes pour suivre de près les activités imparties. Par ailleurs, on considère que la réduction du nombre d'années-personnes liée au recours accru à l'impartition constitue une menace pour les niveaux de classification actuels.

Autre obstacle sérieux à l'augmentation du pourcentage d'impartition, les objectifs d'autofinancement de ASC sont, dans certains cas, en contradiction avec ses objectifs du "faire ou faire faire".

Une certaine capacité de production interne a été maintenue dans le cas de certains services commerciaux, indépendamment du facteur coût. Des décisions du genre ont notamment été prises dans le domaine de l'impression, où certaines fonctions sont assumées par le gouvernement (par exemple, l'impression des documents parlementaires), vu les délais et les normes de sécurité.

En général, le maintien d'une capacité de production interne exige peu de ressources, mais souvent, cette capacité est plus grande que nécessaire. Il faut alors choisir : confier d'autres projets aux services internes afin de rentabiliser l'exploitation, ou impartir le travail lorsque c'est moins coûteux.

TABLEAU 1

ACTIVITÉS EXÉCUTÉES À CONTRAT

Activités de ASC	Années-personnes		Volume des transactions (milliers $) 80/81			83/84		
	80/81	83/84	Total $	Activités exécutées à l'extérieur $	%	Total $	Activités exécutées à l'extérieur $	%
1. Impression								
Administration centrale	1,185	1,099	152,216	102,092	(67%)	199,746	133,262	(66%)
Régions	236	223	17,478	6,347	(36%)	28,383	14,077	(49%)
TOTAL	1,421	1,322	169,694	108,439	(63%)	228,129	147,339	(64%)
2. Entretien et réparation du matériel	61	58	5,553	3,447	(62%)	7,151	4,526	(63%)
3. Consultation de gestion	132	150	10,769	4,598	(43%)	17,524	8,032	(46%)
4. Vérification	420	386	16,162	608	(4%)	17,243	712	(4%)
5. Développement des systèmes informatiques (Approvisionnements)	8	7	1,544	1,200	(78%)	1,325	960	(72%)
6. Exploitation des systèmes informatiques (Approvisionnements)[a]	2	2	1,827	1,827	(100%)	3,965	3,965	(100%)
7. Entretien et perfectionnement des systèmes informatiques	39	42	1,685	515	(30%)	1,897	484	(25%)
8. Expositions	—	120	—	—		24,400	17,015	(70%)
9. Publicité	—	14	—	—		68,000	68,000	(100%)
10. Édition (Vente)[b]	—	132	—	—		12,000	1,920	(16%)
11. Centre de photographie et de vidéo	—	73	—	—		10,215	7,150	(70%)

Notes a. Les activités menées à une installation d'envergure ont été progressivement transférées à des bureaux du secteur privé à compter du 1er octobre 1977, ce qui a permis de réaliser des économies de 1.15 million de dollars et de réduire les effectifs de plus de 94 années-personnes (ainsi, les années-personnes sont passées de 133 qu'elles étaient en 1975-1976 à 39 pour l'année financière 1977-1978).

b. Certains travaux sont exécutés selon la méthode du recouvrement intégral des coûts tandis que d'autres, tels les services de consultation de gestion et les services de vérification, sont partiellement subventionnés.

S'ils exécutent plus de travaux, les services internes pourront plus facilement recouvrer leurs coûts grâce à des revenus accrus, mais le recours à l'impartition sera moins fréquent. Donc, en l'absence d'une politique bien articulée, il sera difficile de réaliser les objectifs en matière de "faire ou faire faire".

Il est d'autant plus difficile pour ASC de faire exécuter par le secteur privé la plus grande partie possible de certains services que d'autres ministères ne respectent pas la politique du Conseil du Trésor en matière de services communs. En effet, certains ministères ne s'adressent pas à ASC pour la prestation de nombreux services dont ce ministère est pourtant le fournisseur officiel, et ils se procurent leur propre équipement, mettent sur pied leurs propres installations de production et impartissent des travaux directement à d'autres fournisseurs par le biais de contrats de services personnels.

Dans le premier cas, le coût d'utilisation des installations est rarement facturé à l'utilisateur. Ces coûts sont généralement enfouis dans les coûts d'exploitation des programmes du ministère.

Dans le second cas, on fait appel au secteur privé, mais une telle façon de procéder empêche de prendre les décisions en matière d'impartition en fonction des besoins réels du gouvernement et d'une saine évaluation des coûts, des services, etc.

On estime que la proportion d'activités qui devraient être exécutées par ASC et qui ne le sont pas va de 5 à 10 % (10 à 20 millions de dollars) dans le cas des activités d'impression, à 50 % (3.5 millions de dollars) dans le cas des activités d'entretien et de réparation du matériel de bureau.

À l'appendice B, on voit dans quelle mesure les ministères et les organismes ont mis sur pied leurs propres installations de production vidéo, évitant ainsi d'utiliser les services du Centre canadien du film et de la vidéo.

Possibilités d'accroître le recours à l'impartition - Si l'on considère l'ensemble des services de ASC, il semble que, dans certains cas, on ne peut augmenter que très peu l'impartition, tandis que dans d'autres cas, on peut l'augmenter considérablement et même privatiser entièrement certaines activités. On retrouve notamment dans la

première catégorie, les services d'impression, d'édition, d'expositions, de films, de vidéo et de photographie. Dans la deuxième catégorie, on trouve les services de conseillers en gestion, les services d'entretien et de réparation du matériel, les services des finances et du personnel, ainsi que les services de vérification, d'approvisionnement en articles stockés, d'entreposage et d'aliénation de biens.

Plutôt que de présenter des chiffres précis sur le pourcentage des services de ASC qui devraient être exécutés à contrat, on recommandera des moyens de recourir le plus possible à l'impartition.

Établissement d'un mécanisme formel d'évaluation - ASC devrait créer un système plus structuré d'évaluation des possibilités de prestation ("faire ou faire faire"). C'est surtout le manque de relevés objectifs des coûts, tant du "faire ou faire faire" que des fonctions administratives, qui rend difficile l'évaluation de la prestation des services, puisqu'aucune comparaison ne peut être faite. Le ministère devrait faire évaluer ses activités tous les trois ou cinq ans par un comité mixte composé de représentants de ASC et d'un groupe indépendant. Ainsi, les décisions en matière d'impartition seraient prises de façon objective et uniforme, conformément aux lignes directrices établies.

Ces examens pourraient être effectués par une équipe constituée de représentants du service visé, d'autres organisations de ASC et d'organismes indépendants (notamment les principaux clients du service, les fournisseurs et les organismes centraux).

L'établissement d'un mécanisme formel d'évaluation permettrait de parvenir à l'équilibre approprié entre les coûts, d'une part, et la qualité du service, d'autre part, lorsque viendrait le temps de choisir la meilleure méthode de prestation.

Stimulation d'une concurrence réelle - Dans certains cas, les services professionnels fournis par les organisations de ASC, tels le Bureau des conseillers en gestion et le Bureau des services de vérification, sont déjà offerts par des entreprises privées bien établies. Il est toutefois possible que dans le cas des services de conseillers en gestion et des services de vérification, la fonction publique dispose de personnel spécialisé qu'on ne trouve pas dans le secteur privé et, après examen des coûts, on peut favoriser la prestation interne de ce genre de services.

L'élément coût est le principal argument qu'avancent les fournisseurs de ces services en faveur du maintien de la prestation interne.

Étant donné que ces services professionnels internes sont facultatifs et que les ministères paient leurs consultations, ces bureaux croient qu'ils fonctionnent dans un contexte concurrentiel (c'est-à-dire que les ministères font appel à eux plutôt qu'au secteur privé parce que les coûts sont moins élevés et que la qualité est équivalente ou supérieure). En réalité, cependant, ils sont avantagés par rapport au secteur privé, notamment parce qu'ils profitent d'un soutien financier et d'une plus grande souplesse au niveau des modalités d'impartition.

Soutien financier - Bien que le Bureau des conseillers en gestion et le Bureau des services de vérification fonctionnent d'après le régime d'autofinancement et que ce soit en fonction de celui-ci qu'ils déterminent leurs tarifs, certains coûts ne leur sont pas imputé - notamment les frais de locaux, les frais d'intérêts sur le fonds de roulement et les avantages sociaux des employés. Ces coûts sont couverts par des sommes tirées du crédit affecté à l'Administration des services. Il s'ensuit l'établissement artificiel de tarifs bas, nettement plus avantageux que les tarifs du secteur privé.

À cet égard, ASC a l'intention de faire en sorte que ses services de conseillers en gestion et de vérification s'autofinancent intégralement à compter du 1er avril 1986. Cette formule permettra d'évaluer et de comparer les coûts de production interne et les coûts de production dans le secteur privé.

Souplesse des modalités d'impartition - Le Conseil du Trésor exige que, pour l'acquisition de services professionnels du secteur privé, les ministères lui demandent des autorisations lorsque les montants sont supérieurs à 25,000 $. Toutefois, cette règle ne s'applique pas aux services du Bureau des conseillers en gestion ou du Bureau des services de vérification, si bien que les ministères peuvent décider de s'adresser à ces deux bureaux plutôt qu'à des entreprises privées pour ne pas avoir à faire approuver officiellement leur demande.

Il reste, fondamentalement, à déterminer s'il est nécessaire de continuer à fournir ces services au sein de la fonction publique. Par exemple, le Bureau des conseillers

en gestion s'occupe de seulement 5 % des activités de consultation du gouvernement, et la moitié de ces 5 % est impartie au secteur privé. Son plus gros client est l'Agence canadienne de développement international (27.5 % des affaires du Bureau); les autres 72.5 % sont répartis entre 58 organismes et ministères. La part du marché étant aussi petite, le secteur privé pourrait se charger de ces activités sans nuire à la satisfaction des besoins des ministères et des organismes en matière de consultation.

Il nous est impossible d'affirmer qu'il faille maintenir des services internes de consultation et de vérification. Nous recommandons que ASC, des entreprises privées et les organismes centraux évaluent les raisons justifiant le maintien de la production interne de ces services professionnels et qu'ils présentent leurs conclusions au Conseil du Trésor. Leur examen devrait porter sur les différents moyens de satisfaire aux besoins, notamment maintenir le statu quo, réduire les opérations internes au minimum ou recourir entièrement au secteur privé.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes:

a. Établir un organisme consultatif privé pour l'aider à évaluer périodiquement la mise en oeuvre de sa politique du "faire ou faire faire", en le conseillant sur le coût, la prestation et d'autres éléments des services qui entrent en jeu dans la décision de "faire ou faire faire".

b. Supprimer tous les avantages que les services professionnels de consultation et de vérification du gouvernement ont actuellement par rapport au secteur privé et soumettre ces services à l'autofinancement intégral dans les cinq mois suivant la décision.

APPENDICE A

Service d'entretien et de réparation du matériel

Le service d'entretien et de réparation du matériel de ASC est un service commun obligatoire offert à tous les ministères et organismes gouvernementaux et à certains clients. Il est chargé de la réparation, de l'entretien préventif et de l'évaluation du matériel de bureau, des machines et des meubles appartenant au gouvernement. Sept bureaux régionaux s'occupent de la prestation des services et confient les travaux à des techniciens de ASC ou à des entrepreneurs du secteur privé.

En 1983-1984, 94 clients ont reçu des services; les dix plus gros clients ont compté pour plus de 65 % du montant total facturé par le service (3.6 millions de dollars sur un total de 5.5 millions de dollars).

Le service a eu recours à des entrepreneurs privés dans 49 % des cas, ce qui correspond à la moyenne annuelle des cas traités par les entrepreneurs privés (50.9 %). La plupart des services fournis par ces entrepreneurs (93 %) étaient dans la catégorie de la réparation d'équipement. Les techniciens de ASC ont répondu à 51 % des demandes, dont 60 % étaient des demandes de réparation, 28 % des demandes d'évaluation d'équipement, 6 % des demandes d'entretien, et les 6 % restants visaient diverses autres activités.

Depuis 1975-1976, le nombre de techniciens de ASC est passé de 42 à 28. Cette réduction est due à la fois au recours à l'impartition et à une diminution de la demande, qui est passée de 270,000 appels en 1975-1976 à 112,000 en 1983-1984.

De 1975-1976 à 1983-1984, le personnel administratif a été réduit de seulement deux années-personnes, passant de 33 à 31. Le service d'entretien et de réparation a pu assumer en 1975-1976 une charge de travail deux fois plus grande avec un système de facturation manuel qu'en 1983-1984 alors qu'il disposait d'un système automatisé.

Voici un relevé des années-personnes économisées grâce au recours à l'impartition pour l'exécution des travaux du service d'entretien et de réparation en 1980-1981 et 1983-1984 :

1980-1981 (milliers $)

Nombre total de demandes de réparation : 150,725
Nombre de réparations effectuées par les techniciens de ASC : 58,248
Nombre de réparations effectuées, par année-personne: $\frac{58,248}{61.08} = 954$

Nombre d'années-personnes en impartition : $\frac{92,477}{954} = 97$ A.-P.

1983-1984 (milliers $)

Nombre total de demandes de réparation : 111,991
Nombre de réparations effectuées par les techniciens de ASC : 58,497
Nombre de réparations effectuées, par année-personne: $\frac{58,497}{58.50} = 1,000$

Nombre d'années-personnes en impartition : $\frac{53,494}{1,000} = 53$ A.-P.

Service d'imprimerie

On satisfait de deux façons aux besoins du gouvernement en matière d'impression : premièrement, par les services internes, c'est-à-dire par l'atelier principal de ASC à Hull (Québec) et les ateliers des succursales et des centres de reprographie dans tout le pays, et deuxièmement, par l'impartition aux termes de laquelle on a recours au secteur privé canadien à des conditions concurrentielles.

Il y a dix ans, plus de 60 % des travaux d'imprimerie du gouvernement étaient faits par les services internes, et 40 % allaient au secteur privé. Cette proportion est maintenant inversée. En effet, ASC s'est fixé comme objectif de faire produire à contrat 60 % de ses travaux et d'en produire lui-même 40 %, et on travaille actuellement à réviser les lignes directrices afin de poursuivre la réalisation de cet objectif. Pour ce qui est des économies réalisées grâce à l'impartition, voici un relevé du nombre

d'années-personnes qu'il faudrait pour la production interne des travaux exécutés à contrat :

1980-1981 (milliers $)

Valeur de vente de la production par année-personne de ASC :

$$\frac{17{,}478\ \$ - 6{,}347\ \$}{236.13} = 47.1\ \$$$

Nombre d'années-personnes en impartition : $\frac{6{,}347\ \$}{47.1\ \$} = 135$ A.-P.

1983-1984 (milliers $)

Valeur de vente de la production par année-personne de ASC :

$$\frac{21{,}666\ \$ - 10{,}746\ \$}{223.21} = 48.9\ \$$$

Nombre d'années-personnes en impartition : $\frac{10{,}746\ \$}{48.9\ \$} = 220$ A.-P.

Si l'on applique cette analyse à l'ensemble des services d'impression fournis par ASC grâce à l'impartition, on constate qu'il aurait fallu 2,400 années-personnes pour produire les mêmes services sur place.

LISTE DES INSTALLATIONS AUDIO-VISUELLES DU GOUVERNEMENT

APPENDICE B

Ministère	Ressources Personnel	Ressources Équipement	Studio de production	Matériel de studio[1]	Autre matériel audio-visuel[2]	Observations[3]
Grandes installations						
Santé et Bien-être social	8	Aucune donnée	Oui	A/B/C	E/G	La majorité des documents d'information publique sont produits au Centre du film et de la vidéo du gouvernement canadien ou à contrat (60,000 $) à Rigaud (Québec). Documents d'information publique produits à contrat (75,000 $).
Revenu Canada Douanes et Accise	8	700,000 $	Oui	A/B/C	G	Une grande installation de formation se trouve au centre de formation de Rigaud (Québec). Documents d'information publique exécutés à contrat (75,000 $).
Chambre des communes	7	750,000 $	Oui	A/B/C	G/F	Certains travaux exécutés à contrat (50,000 $).
Transports Canada	19	1,000,000 $	Oui	A/B/C	G/F	Une grande installation de formation en audio-visuel a récemment été mise à la disposition de tout le ministère. Certains programmes d'information publique ont été produits à contrat (445,000 $).
Société canadienne d'hypothèques et de logement	7	100,000 $	Non	D	E	
Conseil national de recherches	Aucune donnée	250,000 $	Non	D	H	Le Conseil national de recherches dispose de certaines installations qu'il utilise dans le cadre de ses programmes de recherches. La plupart des documents d'information publique sont produits à contrat.
Installations moyennes						
Postes Canada	4	50,000 $	Non	A/B/C	E	
Agence canadienne de développement international			Aucune donnée			L'ACDI utilise ses propres installations de production pour préparer de courts documents d'information destinés à ses coopérants à l'étranger. Programmes d'information publique produits par le secteur privé (500,000 $).
CEIC	5	600,000 $	Oui	A/B/C/D	E/G	Installation complète (350,000 $).
Énergie, Mines et Ressources	4	Aucune donnée	Non	B/C	G/E	Utilisation des installations internes limitée au doublage et aux documents audio-visuels. Nombreux projets d'information publique exécutés à contrat (500,000 $).

LISTE DES INSTALLATIONS AUDIO-VISUELLES DU GOUVERNEMENT

Ministère	Ressources Personnel	Ressources Équipement	Studio de production	Matériel de studio[1]	Autre matériel audio-visuel[2]	Observations[3]
Approvisionnements et Services Canada	6	350,000 $	Oui	A/B/C/D	G	Jusqu'au 1er avril 1985, installations utilisées comme ressources de formation pour l'Administration des services. Maintenant, le studio s'autofinance et fournit des services à tous les ministères et se spécialise dans la production de vidéos peu coûteux sur la formation opérationnelle. On prévoit qu'en 1985-1986, les ventes seront de 350,000 $.
Parcs Canada	5	Aucune donnée	Non	B/C/D	G/E	Les installations situées dans les régions sont utilisées pour la mise à jour des documents audio-visuels. Grand programme de recours à l'impartition à l'occasion du centenaire de Parcs Canada (1985 : 2,000,000 $).
Affaires indiennes et du Nord Canada	4	Aucune donnée	Non	B/C	G/E	Installations à usage limité (385,000 $).
Musée national de l'homme	5	Aucune donnée	Oui		G/E	
Solliciteur général	5	250,000 $	Oui	A/B/D	E	(25,000 $).
Petites installations						
Agriculture Canada			Oui	D	E/H	Installations à usage limité (110,000 $).

LISTE DES INSTALLATIONS AUDIO-VISUELLES DU GOUVERNEMENT

Ministère	Ressources Personnel	Ressources Équipement	Studio de production	Matériel de studio[1]	Autre matériel audio-visuel[2]	Observations[3]
Consommation et Corporations			Oui	Aucune donnée		Installations limitées (100,000 $).
Pêches et Océans		25,000 $	Non	B/C	F	Installations limitées (190,000 $).
Affaires extérieures	1		Oui	B/C	G	Installations limitées (1,000,000 $).
Expansion industrielle régionale	5	100,000 $	Oui	B/C	G/E	(385,000 $).
Bureau du Vérificateur général	2	100,000 $	Non	A/B/C		Installations de formation internes.
Statistique Canada			Aucune donnée			
Secrétariat d'État	2	Non			E	Petit service interne de production de diaporamas (417,000 $).
Installations spéciales						
GRC	9	800,000 $	Oui	A/B/C/D	E/G	Important centre de formation en sécurité répondant aux besoins opérationnels et aux besoins spéciaux de formation.
Défense nationale			Oui	A/B/C/D	E/G/H	Importante unité opérationnelle des Forces utilisée pour la formation. La production est limitée aux opérations; les autres travaux sont exécutés à contrat (1,300,000 $).

LISTE DES INSTALLATIONS AUDIO-VISUELLES DU GOUVERNEMENT

Ministère	Ressources Personnel	Ressources Équipement	Studio de production	Matériel de studio[1]	Autre matériel audio-visuel[2]	Observations[3]
Archives publiques	22		Non	A/B	G	Programmes des Archives nationales du film pour la constitution d'une collection de vidéos de films canadiens; n'en est pas encore à la production.
TOTAL	128	5,075,000 $				

[1] A = Radiodiffusion
B = Industrie
C = Consommateur
D = Enregistrement vidéo électronique

[2] E = Diaporama sonore
F = Diaporama
G = Installation de doublage (vidéo)
H = Production cinématographique

[3] Les chiffres entre parenthèses indiquent la valeur des projets de production que le Centre du film et de la vidéo a fait exécuter par des sous-traitants en 1984-1985.

LA POLITIQUE D'IMPARTITION EN MATIÈRE DE SCIENCES ET DE TECHNOLOGIE

BUT

Évaluer les résultats de la politique fédérale d'impartition en matière de sciences et de technologie et proposer des changements à cette politique et à la façon de la mettre en oeuvre.

SITUATION GÉNÉRALE

Donnant suite aux recommandations du Conseil des sciences du Canada, du Comité sénatorial de la politique scientifique (comité Lamontagne) et de la commission Glassco, entre autres, le gouvernement fédéral a adopté en 1972 une politique visant à encourager le recours à l'impartition de ses travaux de recherche-développement. En vertu de cette politique, tous les projets innovateurs de recherche-développement en sciences naturelles devaient être impartis au secteur privé.

En 1974, on a étendu l'application de cette politique aux propositions spontanées présentées par le secteur privé et allant dans le sens des objectifs scientifiques de l'État. De même, l'ensemble des modalités d'impartition a été confié au ministère des Approvisionnements et Services (ASC). Afin que ce ministère puisse rationaliser le traitement des propositions spontanées, on a créé le Programme des propositions spontanées, qui est devenu un complément de la politique d'impartition. Ce programme comporte l'octroi de crédits de relais qui permettent aux ministères dont les budgets sont entièrement engagés de répondre au moment opportun aux propositions soumises par l'industrie privée. Ce programme a donné d'assez bons résultats, et le Groupe d'étude sur les subventions et les services aux entreprises a proposé qu'il soit maintenu sensiblement dans sa forme actuelle. C'est pourquoi nous n'en discuterons pas davantage ici.

À la suite d'une première évaluation effectuée en 1976, la politique d'impartition a été élargie de manière à répondre tant aux besoins permanents qu'aux nouveaux besoins de sciences et de technologie, aux besoins dans les secteurs d'activités scientifiques connexes, aux besoins scientifiques et technologiques ayant trait aux études sur les affaires urbaines, les affaires régionales et les transports

de même qu'aux propositions spontanées en matière de sciences et de technologie satisfaisant à un besoin prioritaire du gouvernement.

Depuis 1976, aucune modification n'a été apportée à la politique.

La politique - Il est précisé dans l'énoncé de l'objectif de la politique d'impartition en matière de sciences et de technologie que : "Le gouvernement reconnaît que la science et la technologie sont des éléments vitaux de l'organisation matérielle et sociale du Canada et que, si elles sont sagement développées et employées, elles peuvent offrir aux Canadiens un choix de solutions intéressantes pour l'avenir. Puisque le gouvernement doit satisfaire à de nombreux besoins en travaux scientifiques et technologiques à l'appui de mandats ministériels, sa politique de sous-traitance de ces travaux vient de ce qu'il croit mieux servir l'intérêt national en encourageant l'industrie canadienne à participer le plus possible."

En 1984-1985, le budget total du gouvernement au titre des sciences naturelles et des sciences humaines était de 4 milliards de dollars. Environ 80 % de cette somme ont été utilisés par les ministères et les organismes fédéraux et 20 % par les conseils subventionnaires des universités (voir l'appendice A). Cinq ministères et organismes - le Conseil national de recherches (CNRC), le ministère de l'Environnement (EC), le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources (EMRC), Agriculture Canada (AC), et le ministère des Pêches et Océans (MPO) - ont utilisé un peu moins de la moitié (1.9 milliard de dollars) du montant total.

Des 4 milliards de dollars, 771 millions ont été consacrés aux sciences sociales. Statistique Canada, dont le budget est intégralement consacré à ce domaine, a dépensé environ le tiers de cette somme (250 millions de dollars). Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et les Musées nationaux du Canada ont reçu respectivement 57 et 53 millions de dollars.

Au total, le gouvernement fédéral emploie environ 35,000 personnes dans les domaines scientifiques, chiffre qui n'a guère augmenté depuis 1979-1980 (voir l'appendice A). Environnement Canada vient en tête avec un peu moins de 5,000 employés, suivi de près par Statistique Canada, qui a 4,600 employés. Viennent ensuite Agriculture

Canada avec un peu moins de 4,000 employés, puis le Conseil national de recherches avec 3,500 employés. Des 35,000 fonctionnaires qui oeuvrent dans le domaine scientifique, un peu plus de 25,000 se consacrent aux sciences naturelles et un peu moins de 10,000 aux sciences sociales.

ANALYSE

La recherche-développement (R-D) fondamentale est un travail de création entrepris systématiquement pour accroître les connaissances. Les activités scientifiques connexes complètent et prolongent la R-D, puisqu'elles contribuent à la production, à la diffusion et à l'application des connaissances scientifiques et technologiques. D'après ces définitions, 75 % des ressources financières et 65 % des ressources humaines du domaine des sciences naturelles sont consacrées à la R-D fondamentale, par rapport à 18 % et 7 % respectivement dans le domaine des sciences sociales. Il ne fait aucun doute que cette différence est attribuable, au moins en partie, au genre d'études réalisées dans ces deux domaines.

Dans le domaine des sciences naturelles, au moins 40 % des dépenses gouvernementales sont consacrées à des activités extra-muros, tandis que dans le domaine des sciences sociales, cette proportion est de seulement 21 %. Dans le domaine des sciences naturelles, 45 % de la recherche-développement et 25 % des activités scientifiques sont effectuées à l'extérieur, alors que ces pourcentages sont de 58 et 13 dans le domaine des sciences sociales. Cette constatation appuie l'hypothèse selon laquelle, dans la plupart des cas, on confie à des entrepreneurs les travaux plutôt "mécaniques" de collecte de données, d'exécution de tests ou d'analyses de base, par exemple, et qu'on exécute sur place les travaux plus innovateurs, plus intéressants et donc plus satisfaisants.

Ampleur de l'impartition - On n'a procédé qu'à deux évaluations officielles de la politique d'impartition en matière de sciences et de technologie. À la suite de la première, effectuée en 1976, il y a eu élargissement de l'application de la politique. Une évaluation plus récente, également effectuée par le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST), en 1982, a révélé qu'aux premiers stades de l'application de la politique, le pourcentage des activités scientifiques imparties a augmenté - de 6.3 en 1970-1971 à 15.1 en 1977-1978 - mais qu'il y a

eu plafonnement par la suite. Des données plus récentes indiquent qu'il n'y a pas eu de changement considérable depuis lors. La même conclusion est également ressortie du rapport de 1981 du vérificateur général; il semble donc qu'aux premiers stades de l'instauration de la politique, on ait réagi favorablement aux buts et aux objectifs fixés.

Si l'on tient compte de toutes les dépenses extra-muros (programmes de soutien et contrats), les résultats sont quelque peu différents. En effet, ces dépenses, en pourcentage des dépenses totales consacrées à la recherche-développement et aux activités scientifiques connexes, sont restées relativement stables au cours de cette période, passant de 38 à 42 %. Donc, dans une perspective globale, le recours accru à l'impartition par le gouvernement fédéral s'est accompagné d'une réduction presque équivalente de la valeur des contributions dans le domaine scientifique et les activités connexes.

Dans une optique très étroite, la politique s'est révélée efficace, du moins à ses débuts. Toutefois, si l'on examine ses répercussions à la lumière du total des dépenses extra-muros affectées à la R-D et aux activités scientifiques connexes, on constate que cette efficacité semble, au mieux, ambiguë.

On peut également s'interroger sur la situation actuelle de la politique. En effet, sa mise en oeuvre énergique se heurte à l'indifférence générale et, même si on lui accorde un appui de principe, dans les faits, on ne fait guère preuve d'enthousiasme. Par exemple, les ministères doivent remettre au MEST un plan d'acquisition annuel en matière de sciences et de technologie. Or, ils ne le font pas. Le vérificateur général signale dans son rapport de 1981 qu'en 1978, seulement neuf ministères avaient présenté des plans et qu'en 1979, seulement un l'avait fait.

Les efforts déployés pour renforcer la politique n'ont guère donné de résultats. Le MEST a présenté plusieurs propositions pour encourager les ministères à respecter la politique d'impartition, et bien qu'il ait eu certaines négociations avec le Conseil du Trésor et les autres ministères, on n'a pas donné suite à ces propositions. En 1982, le MEST a présenté une évaluation de la politique au Conseil du Trésor, mais à ce jour, aucun suivi n'a été assuré.

D'après le récent rapport du Groupe de travail sur les politiques et programmes fédéraux en matière de développement technologique (rapport Wright), l'application de la politique a été inégale. La politique a été le mieux appliquée dans le cas des nouveaux programmes de recherches, tels ceux du Centre canadien de télédétection de EMRC et des directions de Transports Canada, mais les résultats ont été moins bons dans le cas des programmes de recherches bien établis. Le Groupe de travail loue également les objectifs visés par la politique et recommande fortement que celle-ci soit appliquée de façon plus générale.

Retombées technologiques éventuelles - De 1973-1974 à 1980-1981, l'équivalent de 83 % du montant total des contrats en sciences et technologie est allé à l'industrie et 17 % aux universités, aux organisations à but non lucratif, à des particuliers et à d'autres gouvernements. Par ailleurs, dans le cas des contrats accordés à l'industrie, près de 56 % du montant total est allé au secteur secondaire, un peu plus de 44 % au secteur des services et moins de 1 % au secteur primaire. Quatre fois plus de contrats ont certes été accordés au secteur des services qu'au secteur secondaire, mais la valeur moyenne des contrats du secondaire était cinq fois plus grande. Jusqu'en 1980-1981, les dépenses de recherche-développement dans le secteur des services ont augmenté plus rapidement que dans les secteurs primaire et secondaire. Ce sont les petites et moyennes entreprises qui ont le plus profité de l'introduction de la politique d'impartition. On sait d'ailleurs que plusieurs entreprises sont devenues concurrentielles sur le plan international grâce à la gestion efficace d'acquisitions gouvernementales dans le domaine de la recherche-développement.

Étant donné qu'une grande partie des contrats a été accordée à de petites et moyennes entreprises du secteur des services, on s'est posé des questions sur les éventuelles retombées technologiques. Les avis sont partagés à ce sujet. En effet, on ne confie pas toujours les découvertes à des entreprises de fabrication afin qu'elles les exploitent commercialement. La question est de savoir si les produits de la recherche-développement seraient davantage commercialisés si un plus grand nombre de contrats étaient accordés à de grandes entreprises de fabrication. Il n'existe aucune réponse concluante à cette question.

Observation de la politique d'impartition par les ministères - Plusieurs facteurs ont influé sur l'observation de la politique par les ministères. Lors de l'instauration de cette politique au début des années 1970, la Direction des sciences de ASC était nouvelle et le Programme des propositions spontanées était nouveau. Le fait que le chef de la Direction des sciences ait fait connaître activement cette politique et le Programme des propositions spontanées a certainement joué un rôle important dans le succès qu'a connu la politique à son début (en témoigne l'augmentation du recours à l'impartition dans le domaine des sciences et de la technologie).

Il n'existe pas de données sur l'ampleur du recours à l'impartition dans chacun des ministères, mais il en existe sur les dépenses intra-muros et extra-muros des ministères. Voici donc ces chiffres pour les cinq ministères qui dépensent le plus dans le domaine scientifique : dans le cas du CNRC, les dépenses internes représentaient 67 % des dépenses totales, 92 % dans le cas d'Environnement Canada, 72 % dans celui de EMRC, 94 % dans celui d'Agriculture Canada et 94 % dans celui de Pêches et Océans. Les chiffres du CNRC et de EMRC sont moins élevés parce que chacune de ces organisations est chargée d'un imposant programme de subventions et de contributions. Ce qui importe davantage, toutefois, c'est que ces pourcentages sont restés sensiblement les mêmes depuis six ans.

Dans l'ensemble, ASC semble avoir bien appliqué la politique d'impartition en matière de sciences et de technologie, domaines très différents de l'achat des biens. Dans son rapport de 1981, le vérificateur général a mentionné que les procédures d'impartition appliquées au Centre des sciences de ASC étaient satisfaisantes.

Répercussions de la politique sur les fonctionnaires affectés à la recherche-développement - À première vue, il semble que cette politique n'a en aucune façon modifié le nombre de personnes affectées aux programmes scientifiques gouvernementaux, malgré une croissance constante du nombre de personnes affectées à la recherche-développement dans l'industrie. Toutefois, il y a eu augmentation de l'effectif dans le domaine des sciences naturelles et réduction de l'effectif dans celui des sciences sociales. Les emplois dans le domaine des sciences sociales se retrouvent principalement dans des activités scientifiques ou connexes, lesquelles consistent en grande partie à

collecter et à traiter des données. Par conséquent, la diminution des emplois dans le domaine des sciences sociales est due en grande partie à l'informatisation des tâches de bureau. Parallèlement, l'accroissement du personnel scientifique dans le domaine des sciences naturelles semble être allé à l'encontre de l'esprit de la politique d'impartition en sciences et technologie.

Moyens d'améliorer la politique d'impartition en matière de sciences et de technologie - Dans l'examen des différents moyens d'améliorer la politique gouvernementale, il faudrait peut-être tout d'abord envisager de reformuler les objectifs de cette politique, de manière à refléter non seulement le désir du gouvernement de stimuler le développement industriel mais aussi son désir de rationaliser ses propres activités. Il est mentionné dans le rapport Wright que la recherche-développement devrait être effectuée sur place uniquement pour des raisons de confidentialité ou d'impartialité, ou lorsque l'impartition n'est pas rentable, et qu'avec le temps l'État devrait essayer de faire exécuter par des entrepreneurs du secteur privé le gros de ses travaux de recherche.

On pourrait également essayer de trouver des moyens de suivre de plus près la mise en oeuvre de la politique. Actuellement, il semble qu'à moins qu'un fonctionnaire ou un ministre ne se fasse le promoteur de la politique, celle-ci continuera d'être appliquée, au mieux, de façon aléatoire. Comme première étape, on pourrait enjoindre au Conseil du Trésor de mettre l'accent sur l'impartition dans ses délibérations sur les nouvelles dépenses des programmes.

Pour ce qui est des dépenses actuelles, l'objectif devrait être de laisser les gestionnaires gérer. Par conséquent, il ne serait pas opportun que le Conseil du Trésor s'ingère dans la gestion interne des mandats des ministères. Par ailleurs, il pourrait être utile de fixer aux ministères des objectifs en vue d'accroître le recours à l'impartition.

Comme le recommande le rapport Wright, on pourrait également envisager de modifier le système de rétribution des gestionnaires des ministères d'exécution. En vertu du système actuel de classification des employés, les niveaux de classification et les échelles de salaire correspondantes sont souvent établis selon le nombre d'employés supervisés ou, dans le cas des scientifiques, selon le nombre de

rapports de recherche. Donc, à moins qu'il ne soit dans l'intérêt du gestionnaire ou du scientifique de favoriser l'exécution à contrat des travaux, on peut difficilement espérer le succès d'une politique d'impartition. Par conséquent, il faudrait examiner tout le système de classification et de rémunération afin de s'assurer qu'il n'entrave pas le recours à l'impartition.

Finalement, on pourrait examiner la possibilité d'impartir l'administration intégrale d'installations de recherche. Les laboratoires gouvernementaux exploités par des entrepreneurs privés constituent un apport positif à la recherche aux États-Unis. On peut certes se demander si ce mode de fonctionnement est meilleur, mais chose certaine, il semble que ce soit une tendance aux États-Unis et dans certains pays scandinaves. On a d'ailleurs fait quelques pas en ce sens au Canada, avec la privatisation de deux laboratoires du Service canadien des forêts et la conclusion d'une entente spéciale pour le financement de l'installation TRIUMF à Vancouver.

Conclusions - La politique fédérale d'impartition en matière de sciences et de technologie a eu comme résultat, du moins au début, d'accroître le recours au secteur privé.

Les ministères ont observé la politique de façon aléatoire. En effet, dans presque tous les ministères, la politique a été parfaitement appliquée dans certains domaines, mais très mal appliquée dans de nombreux autres. Le temps ne nous a pas permis d'effectuer un examen approfondi, mais les conclusions des évaluations antérieures, et notamment celles du rapport Wright, portent à croire que les ministères pourraient augmenter considérablement l'impartition.

Pour qu'une politique soit efficace, il faut que la direction des ministères ou quelqu'un d'autre s'en fasse le promoteur. Il faut fixer des objectifs et élaborer un processus de mise en oeuvre qui respectent les lignes directrices formulées dans la proposition visant l'application d'une politique générale d'impartition.

Si le gouvernement devait adopter une politique générale d'impartition, applicable à l'ensemble de ses services, il devrait prévoir les mécanismes nécessaires pour inscrire dans ce cadre général une politique d'impartition visant particulièrement les sciences et la technologie. Les recommandations contenues dans le présent document vont

d'ailleurs dans le sens de l'adoption d'une politique plus générale. Par conséquent, on devrait faire davantage d'impartition dans le domaine des sciences et de la technologie.

OPTIONS

Compte tenu de ce qui précède, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

1. Modifier la politique afin d'abroger le passage suivant "(...) en raison de la politique de sous-traitance que le niveau de l'activité scientifique interne ne sera pas inférieur à celui établi au moment de la décision de décentraliser".

2. Concevoir un plan d'action contenant des propositions destinées pour le moins à doubler avant 1988-1989 le nombre actuel d'activités données à contrat en matière de sciences et de technologie; aux termes de ce plan, on devrait envisager de confier à l'industrie et aux universités la gestion et l'exploitation de divers établissements scientifiques fédéraux, sous la forme de projets pilotes.

APPENDICE A

DÉPENSES FÉDÉRALES DE SCIENCES ET DE TECHNOLOGIE SELON LES PRINCIPAUX MINISTÈRES

Ministère/organisme	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
			(millions $)			
Agence canadienne de développement international (ACDI)	37.6	36.7	41.9	48.6	54.4	61.8
Agriculture (MDA)	160.5	172.7	197.9	221.5	267.3	295.0
Bibliothèque nationale (MDN)	18.5	21.3	28.8	34.0	38.7	38.6
Centre de recherches pour le développement international (CRDI)	36.5	39.8	45.9	53.6	61.3	76.5
Communications (MDC)	59.6	67.6	89.9	103.3	113.0	109.5
Conseil national de recherches du Canada (CNRC)	205.2	230.0	285.5	352.4	438.8	524.5
Défense nationale (MDN)	88.1	103.5	118.9	145.4	153.6	204.1
Énergie atomique du Canada, Limitée (EACL)	93.2	100.9	103.4	129.6	139.4	148.1
Énergie, Mines et Ressources (EMR)	152.7	194.2	232.2	256.6	321.7	388.3
Environnement (MDE)	241.6	274.3	309.3	345.3	387.7	412.7
Expansion industrielle régionale (MEIR)	87.6	100.8	138.0	129.9	178.6	174.1
Musées nationaux du Canada (MNC)	56.7	61.0	67.1	73.0	82.0	83.8
Pêches et Océans (PO)	133.8	143.4	156.7	192.6	216.7	267.2
Santé nationale et Bien-être social (SNBS)	66.1	72.5	86.5	94.1	107.5	115.1
Statistique Canada (SC)	134.6	157.7	246.9	208.2	234.2	249.5
Conseils subventionnaires des universités (total)						
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG)	121.4	163.2	202.1	245.3	282.0	292.2
Conseil de recherches médicales (CRM)	70.2	82.2	100.4	113.5	141.0	157.3
Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH)	36.8	42.8	46.9	56.8	60.4	57.3
Autres	191.2	192.7	234.4	265.2	315.4	349.4
Total	**1,991.9**	**2,257.2**	**2,732.6**	**3,069.0**	**3,591.7**	**4,005.1**

Source : Activités scientifiques fédérales, 1984-1985, Statistique Canada, n° de catalogue 88-204F.

DÉPENSES FÉDÉRALES DE SCIENCES ET DE TECHNOLOGIE SELON L'EXÉCUTANT

	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
			(millions $)			
Dépenses totales de R-D	**1,217**	**1,387**	**1,679**	**1,939**	**2,282**	**2,566**
Sciences naturelles (total)	**1,124**	**1,291**	**1,568**	**1,815**	**2,148**	**2,425**
Intra-muros	646	737	865	1,042	1,167	1,344
Extra-muros (total)	478	554	703	773	981	1,081
Industrie	203	215	282	313	437	519
Universités	201	255	313	369	430	454
Organismes privés sans but lucratif	9	9	6	6	18	10
Administrations provinciales et municipales	30	32	33	3	5	7
Étranger	32	39	56	69	73	72
Autres	4	4	14	13	17	20
Sciences sociales (total)	**93**	**97**	**110**	**124**	**134**	**141**
Intra-muros	39	43	47	52	56	59
Extra-muros (total)	54	55	63	72	78	82
Industrie	5	3	5	7	8	6
Universités	27	30	34	42	45	44
Organismes privés sans but lucratif	8	6	5	5	5	7
Administrations provinciales et municipales	2	2	4	1	1	2
Étranger	10	10	11	14	14	17
Autres	2	3	4	4	5	6
Dépenses totales ASC	**775**	**870**	**1,054**	**1,130**	**1,310**	**1,439**
Sciences naturelles ASC (total)	**437**	**490**	**551**	**625**	**732**	**809**
Intra-muros	344	371	432	491	547	611
Extra-muros (total)	92	119	119	134	185	198
Industrie	57	79	74	72	88	98
Universités	15	20	26	31	41	43
Organismes privés sans but lucratif	3	3	3	4	3	4
Administrations provinciales et municipales	7	7	6	17	37	40
Étranger	3	3	4	5	6	7
Autres	7	6	6	5	11	6
Sciences sociales (total)	**338**	**380**	**503**	**504**	**578**	**630**
Intra-muros	296	335	456	448	514	544
Extra-muros (total)	42	45	47	57	64	85
Industrie	10	10	9	11	12	12
Universités	14	15	16	19	23	47
Organismes privés sans but lucratif	6	5	6	8	9	8
Administrations provinciales et municipales	5	5	6	7	8	7
Étranger	5	5	6	7	8	8
Autres	2	4	5	4	5	4

Source : Activités scientifiques fédérales, 1984-1985, Statistique Canada, nº de catalogue 88-204F.

CONDENSÉ DES DÉPENSES FÉDÉRALES EN ACTIVITÉS SCIENTIFIQUES SELON L'EXÉCUTANT, 82/85
(milliers $)

Exécutant	82/83 $	82/83 %	83/84 $	83/84 %	84/85 $	84/85 %
Intra-muros	2,033,231	(66.3)	2,284,170	(63.6)	2,558,344	(63.9)
Industrie	402,724	(13.1)	545,083	(15.2)	634,037	(15.8)
Universités	461,432	(15.0)	538,423	(15.0)	587,497	(14.7)
Organismes sans but lucratif	23,314	(0.8)	35,076	(1.0)	25,853	(0.7)
Gouvernements provinciaux et administrations municipales	27,753	(0.9)	50,495	(1.4)	55,615	(1.4)
Étranger	94,160	(3.1)	100,126	(2.8)	102,870	(2.6)
Autres entreprises canadiennes	26,339	(0.9)	38,287	(1.1)	36,845	(0.9)
Total	**3,068,953**	**(100.0)**	**3,591,660**	**(100.0)**	**4,005,071**	**(100.0)**

Source : Activités scientifiques fédérales, 1984-1985, Statistique Canada, nº de catalogue 88-204F.

FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX AFFECTÉS AUX ACTIVITÉS SCIENTIFIQUES SELON LES PRINCIPAUX MINISTÈRES

Ministère/organisme	79/80	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85
Agence canadienne de développement international (ACDI)	56	57	57	57	57	57
Agriculture (MDA)	4,057	4,018	4,124	4,166	4,138	3,987
Bibliothèque nationale (BNC)	500	500	517	542	540	526
Centre de recherches pour le développement international (CRDI)	217	218	225	245	279	300
Communications (MDC)	649	670	683	743	700	681
Conseil national de recherches du Canada (CNRC)	3,160	3,158	3,197	3,366	3,450	3,515
Défense nationale (MDN)	1,895	1,870	1,932	1,913	1,923	1,957
Énergie atomique du Canada, Limitée (EACL)	2,322	2,394	2,486	2,607	2,652	2,686
Énergie, Mines et Ressources (EMR)	2,403	2,484	2,401	2,549	2,553	2,581
Environnement (MDE)	4,921	4,915	4,894	4,866	4,881	4,898
Expansion industrielle régionale (MEIR)	298	191	193	190	198	201
Musées nationaux du Canada (MNC)	1,013	1,006	981	1,001	1,006	1,001
Pêches et Océans (PO)	2,122	2,143	2,516	2,618	2,636	2,752
Santé nationale et Bien-être social (SNBS)	1,186	1,334	1,260	1,360	1,440	1,430
Statistique Canada (SC)	4,534	4,619	5,489	4,740	4,651	4,605
Conseils subventionnaires des universités (total)	**206**	**219**	**205**	**248**	266	**278**
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie (CRSNG)	61	75	81	98	111	120
Conseil de recherches médicales (CRM)	40	39	39	45	51	54
Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH)	105	105	85	105	104	104
Autres	3,575	3,246	3,654	3,437	3,457	3,432
Total	**33,114**	**33,042**	**34,814**	**34,648**	**34,827**	**34,887**

Source : Activités scientifiques fédérales, 1984-1985, Statistique Canada, nº de catalogue 88-204F.

FONCTIONNAIRES FÉDÉRAUX AFFECTÉS AUX ACTIVITÉS SCIENTIFIQUES(a)
76/77 À 84/85

Année	Sciences naturelles	Sciences sociales	Total
Toutes les activités scientifiques			
76/77(b)	23,640	12,000	35,640
77/78	23,660	11,010	34,670
78/79	23,560	10,530	34,090
79/80	23,440	9,680	33,120
80/81	23,440	9,600	33,040
81/82(b)	24,120	10,700	34,820
82/83	24,770	9,870	34,650
83/84	24,950	9,870	34,830
84/85	25,060	9,830	34,890
Rercherche et développement			
76/77(b)	15,500	1,410	16,910
77/78	15,380	1,100	16,480
78/79	15,560	1,010	16,570
79/80	15,310	920	16,230
80/81	15,280	820	16,100
81/82(b)	15,750	840	16,590
82/83	16,410	760	17,170
83/84	16,470	700	17,170
84/85	16,510	690	17,200

(a) Chiffres arrondis à la dizaine la plus rapprochée.
(b) Année du recensement.

Source : Personnel de l'administration fédérale affecté aux activités scientifiques, 1976-1977 à 1984-1985, Statistique Canada, nº de catalogue ISSN 0821-1663.

LA POLITIQUE D'IMPARTITION EN MATIÈRE D'INFORMATIQUE

BUT

Évaluer la politique actuelle du Conseil du Trésor en matière d'impartition des services informatiques et recommander des changements à cet égard.

SITUATION GÉNÉRALE

Dans sa version de décembre 1978, la politique du Conseil du Trésor oblige les ministères et les organismes à se procurer les services d'informatique dont ils ont besoin auprès du secteur privé, à moins qu'il soit dans l'intérêt du public ou qu'il soit moins coûteux de produire ces services sur place. Les ministères sont également tenus de fournir le soutien informatique nécessaire à l'exploitation des services déplacés ou décentralisés, par le biais de bureaux de service locaux ou de contrats de gestion d'installations, plutôt qu'en installant de nouveaux ordinateurs dans les bureaux de la fonction publique.

À la fin des années 1960, les services informatiques qui s'autofinançaient étaient produits au Conseil du Trésor par le Bureau central des services du gouvernement. Comme on utilisait de gros et coûteux ordinateurs, il était logique de centraliser les services. En 1969, le Bureau a été intégré au ministère des Approvisionnements et Services (ASC) et, en 1973, le Conseil du Trésor a publié un guide sur les services informatiques, lequel a constitué le fondement de la plus grande partie des politiques actuelles en matière d'informatique.

Le recours à des experts-conseils et à des bureaux de service constitue toujours le principal article de dépenses externes. Par ailleurs, les dépenses liées à l'utilisation des bureaux de service diminuent grâce aux petits ordinateurs qui permettent l'exploitation en direct, tandis que les dépenses liées au recours aux experts-conseils augmentent[1] (voir l'appendice A).

En août 1983, le Groupe de travail fédéral sur l'informatique est mis sur pied pour étudier la nouvelle technologie qui a résulté a) de la bureautique, b) de

---

1 SCT, Revue des systèmes et techniques d'information, décembre 1984 (à paraître).

l'informatique, c) des télécommunications et d) des technologies électroniques connexes. Dans un document de fond intitulé Informatics and Procurement, on recommandait que l'impartition se fasse selon les principes du développement "clés en main" et de la gestion des services et des installations.

ANALYSE

Le dépouillement des documents sur la question et les entrevues avec des gestionnaires du domaine, tant dans les secteurs privé que public, ont permis de déterminer trois principales raisons d'avoir recours à l'impartition, soit :

- la possibilité de faire des économies;
- la possibilité d'améliorer les programmes gouvernementaux grâce à une utilisation plus efficace des ressources de l'industrie et à un partage approprié des risques avec le secteur privé; et
- la création de nouveaux débouchés dans le secteur privé.

Pourquoi est-il moins coûteux d'avoir recours au secteur privé et combien est-il possible d'économiser grâce à l'impartition des services informatiques? Faute de temps et de ressources, il nous a été impossible de calculer précisément les économies réalisables, mais l'hypothèse que des économies sont effectivement réalisables s'appuie sur plusieurs études de cas (voir l'appendice B). On a dit que l'industrie était plus efficiente parce qu'elle n'était pas aussi limitée que le gouvernement par des politiques et des pratiques établies et qu'elle pouvait mesurer plus précisément ses coûts, ce qui lui permet d'effectuer des réductions dans des domaines particuliers. Une entreprise a notamment été plus productive en raison de l'amélioration des relations avec le syndicat, de l'instauration pour les employés d'un régime de participation aux bénéfices, et de l'octroi de primes d'encouragement. Elle a également réussi à réduire les coûts en lançant des appels d'offres pour les avantages sociaux et le régime de pensions des employés. Toutefois, l'une des principales raisons est que le secteur privé est davantage en mesure d'utiliser dans ses projets une technologie de pointe et qu'il dispose d'une base technologique plus vaste dans laquelle il peut puiser.

Il nous est impossible de produire ici des données historiques démontrant que l'impartition permet de réaliser des économies, mais les études de cas de l'appendice B prouvent bien qu'il en est ainsi. Le cas des services sociaux constitue notamment un exemple. Le secteur privé a progressivement consolidé sa compétence et a maintenant réussi à percer le marché américain. Dans ce cas particulier, on constate qu'il y a eu création d'emplois et on remarque l'effet multiplicateur qui s'est produit. L'industrie est consciente des créneaux commerciaux que le gouvernement pourrait créer en accordant au secteur privé des projets qu'il réalise actuellement lui-même. Les représentants de l'industrie sont convaincus qu'ils peuvent exécuter ces projets à un coût moindre que ne le pourrait le gouvernement.

Est-t-il possible de réaliser des économies au gouvernement fédéral? L'industrie estime que de nombreux projets informatiques actuellement exécutés par le gouvernement pourraient être exécutés à un coût moindre grâce à l'octroi de contrats échelonnés selon le principe "clés en main". Ces contrats seraient exécutés en phases distinctes, chaque phase devant être terminée avant que la suivante ne soit autorisée. Cette façon de procéder permettrait à une entreprise de mobiliser ses spécialistes à partir de la date du début du projet et pendant les phases de l'analyse, de la conception et de la mise en oeuvre. Cela permettrait aussi une utilisation optimale des ressources de l'industrie.

En premier lieu, un ministère préparerait une description des travaux et une demande de prix indicatifs aux fins d'analyse. Après l'exécution du contrat, une deuxième demande de prix serait présentée pour une ou plusieurs autres phases de mise en oeuvre. Idéalement, cette deuxième demande comprendrait l'intégration complète du système, c'est-à-dire une responsabilité "clés en main". Cette façon de procéder est différente de ce qui se produit lorsqu'un projet est effectué sur place, puisqu'il faut alors consacrer au projet 20 ou 30 fonctionnaires plus une vingtaine d'experts-conseils. Les participants à un projet interne ont rarement toutes les connaissances spécialisées nécessaires, et certains éléments peuvent être tout à fait absents : par exemple, la description des travaux est probablement moins claire ou moins complète qu'elle ne le serait si elle était incluse dans la demande de prix; il peut ne pas y avoir de calendrier (cela s'est produit plusieurs fois); le budget peut être imprécis et ne

pas avoir été établi avec toute la minutie dont aurait fait preuve un entrepreneur; et, enfin, le projet ne fera probablement pas l'objet des mêmes examens en cours de conception et d'avancement que s'il avait été confié à un entrepreneur.

Au cours de l'étude, nous avons posé des questions sur la possibilité de créer de nouveaux débouchés dans l'industrie. La plupart des représentants des ministères estiment avoir déjà recours au maximum au secteur privé, contrairement aux représentants du secteur privé qui ont allégué qu'il serait possible de confier à contrat l'exécution de nombreux autres projets (voir l'appendice C).

Certains projets sont déjà mis en oeuvre de façon fragmentaire dans les ministères, façon de procéder justement critiquée par les représentants de l'industrie. Selon eux, le gouvernement devrait plutôt avoir recours de façon progressive au secteur privé, selon le principe "clés en main", afin a) de remplacer les anciens systèmes inappropriés et b) de créer les nouveaux systèmes qui s'imposent. Pour procéder ainsi, les ministères doivent être dotés de l'infrastructure nécessaire à la gestion de l'impartition.

En résumé, il ressort de l'analyse effectuée jusqu'ici que :

- le recours au secteur privé peut permettre de réaliser des économies et d'accroître l'efficacité, et entraîner des transferts de technologie bénéfiques;

- le secteur privé met l'accent sur la méthode utilisée : l'impartition devrait se faire de façon progressive, selon le principe "clés en main", afin de permettre une mobilisation efficace des ressources et des compétences;

- la production par le secteur privé de certaines activités actuellement exécutées par le gouvernement aurait l'avantage de créer des emplois et de développer certains produits, mais pour ce faire, les ministères doivent avoir la capacité de gérer le processus.

Quels arguments avance-t-on contre le recours accru au secteur privé pour la production des services

informatiques? Dans les entrevues, les représentants du secteur public ont manifesté une résistance à l'égard de l'impartition et de la privatisation, et ils ont invoqué notamment les problèmes de sécurité, le manque de stimulants et la nécessité de comprendre le gouvernement. Quoiqu'on ne l'ait pas dit explicitement, on résiste au changement et on croit que "faire" est plus facile et permet un plus grand contrôle.

Certains ministères s'inquiètent de ce que le recours à la sous-traitance leur fasse perdre leurs compétences techniques. S'il en était ainsi, ce serait comme si, du fait d'acheter une auto, vous ne puissiez pas savoir comment en fabriquer une, ou comme si, du fait d'acheter Supercalc pour votre ordinateur personnel, vous ne puissiez pas savoir comment faire un programme. Avec l'approche "clés en main", l'accent est mis sur le produit demandé et sur la gestion de l'entrepreneur. Il faudrait pouvoir trouver, dans les ministères, un petit nombre de gestionnaires d'expérience dotés d'un grand pouvoir, qui connaissent bien leur domaine et le but du projet, et qui soient capables de diriger l'entrepreneur. Il n'est pas nécessaire qu'ils soient programmeurs, mais simplement qu'ils aient une certaine expérience des systèmes. On constate que de plus en plus, tant dans les entreprises que dans certains ministères, on acquiert les services informatiques selon le principe "clés en main". Cette tendance signifie qu'il faut concentrer sur des projets plus grands et sur la capacité de contrôler ces projets.

Certains ministères ont rejeté l'impartition pour certaines applications. En effet, il existe pour des applications commerciales et administratives une masse de connaissances spécialisées et de logiciels, mais il en existe très peu pour des travaux scientifiques. Les activités du Service de l'environnement atmosphérique et de Statistique Canada sont des exemples de domaines dans lesquels les compétences internes ne se retrouvent pas dans le secteur privé. Vingt pour cent des services informatiques du gouvernement visent des applications scientifiques.

Voici les autres arguments invoqués pour limiter le recours à l'impartition :

- Sécurité : L'impartition des services pourrait compromettre les activités dans des domaines où la sécurité nationale (par exemple, au ministère de la

Défense nationale) et la sécurité personnelle (par exemple, Revenu Canada, Impôt et Statistique Canada) sont en jeu. Toutefois, les avis à cet égard n'étaient unanimes.

- Stimulants : Certains croient que la réduction du personnel résultant de l'impartition abaisserait le niveau de classification des employés.

- Éparpillement de la technologie : L'impartition entraînerait un éparpillement de la technologie dans une activité informatique donnée.

- Système de rétribution : La résolution des problèmes peut permettre à l'utilisateur de faire des économies, mais cela entraîne pour le gestionnaire des dépenses, sans qu'il n'ait pour autant droit à une partie des économies réalisées. L'efficacité ne paie pas.

- Nécessité de comprendre le gouvernement : Seul un fonctionnaire peut comprendre le fonctionnement des activités du gouvernement.

Plusieurs gestionnaires de services informatiques ont dit que la politique du "faire ou faire faire" du Conseil du Trésor était lourde, rigide et contraignante, et qu'elle occasionnait une grosse charge de travail. Par ailleurs, de nombreux gestionnaires ont dit qu'aucun changement ne s'imposait; certains n'étaient toutefois pas d'accord avec ce point de vue et ils ont déclaré que la politique en place était dépassée du fait des progrès technologiques.

Les entrevues ne nous ont pas vraiment aidés à comprendre les arguments avancés contre l'impartition. En effet, même si quelques-uns avaient une certaine valeur, aucun d'eux n'était suffisamment solide pour que nous l'acceptions d'emblée. Intuitivement, nous serions portés à croire que ce sont là des arguments commodes, et prévisibles face au changement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage la révision de la politique d'impartition à l'égard des services informatiques (MPA-CT, chapitre 440), et que celle-ci :

1. porte essentiellement sur l'impartition de projets entiers liés à l'établissement ou au remplacement de services informatiques; et

2. exige des ministères qu'ils déterminent, dans leurs plans annuels sur l'informatique, les possibilités d'impartition, et qu'ils établissent dans ces plans des objectifs stratégiques à long terme, lesquels leur permettraient de mieux s'organiser pour attribuer les contrats.

APPENDICE A

ACTIVITÉS FÉDÉRALES DANS LE DOMAINE DE L'INFORMATIQUE[a]

COÛT TOTAL DE L'INFORMATIQUE (millions $)

	COÛTS RÉELS			COÛTS PROJETÉS		
	80/81	81/82	82/83	83/84	84/85	85/86
Coût total	415,640	521,004	643,589	756,108	883,273	923,972[b]
% de croissance	-	25.3	23.5	17.5	16.8	4.6

SERVICES D'EXPERTS-CONSEILS ET BUREAUX DE SERVICE (millions $)

	82/83	83/84	84/85	85/86
Experts-conseils	43,908	56,036	80,020	62,220
% de croissance	-	27.6	42.8	(22.2)
Bureaux de service	58,440	62,076	69,317	71,098
% de croissance	-	6.2	11.7	2.6
Coût externe total	102,345	118,112	149,337	133,318
% de croissance	-	15.4	26.4	(10.7)
% du coût total	15.9	15.6	16.9	14.4

À la figure A-1, on peut voir les tendances dans le recours au secteur privé. La baisse prévue pour 1985-1986 dans le recours aux services d'experts-conseils ne devrait pas se produire.

SERVICES INTERNES

Dans sa revue des systèmes et techniques d'information, le Secrétariat du Conseil du Trésor recense 46 ministères et organismes qui ont effectué des dépenses dans le domaine de l'informatique. Nous avons interviewé les représentants de 12 de ces ministères et organismes - dont huit se situaient parmi les dix premiers.

(a) SCT, Revue des systèmes et techniques d'information, décembre 1984.

(b) Ce chiffre représente une estimation par activité. D'après son expérience, le SCT estime qu'il sera de 1,025,000 $, soit une croissance de 16 %.

a. Pour les 46 organisations énumérées, les dépenses projetées pour 1985-1986 au titre des services informatiques varient entre 88.097 millions de dollars (1,590 années-personnes) pour Approvisionnements et Services Canada et 151,000 $ (deux années-personnes) pour le Conseil de recherches médicales du Canada. Les dépenses de 23 de ces organisations sont supérieures à 15 millions de dollars.

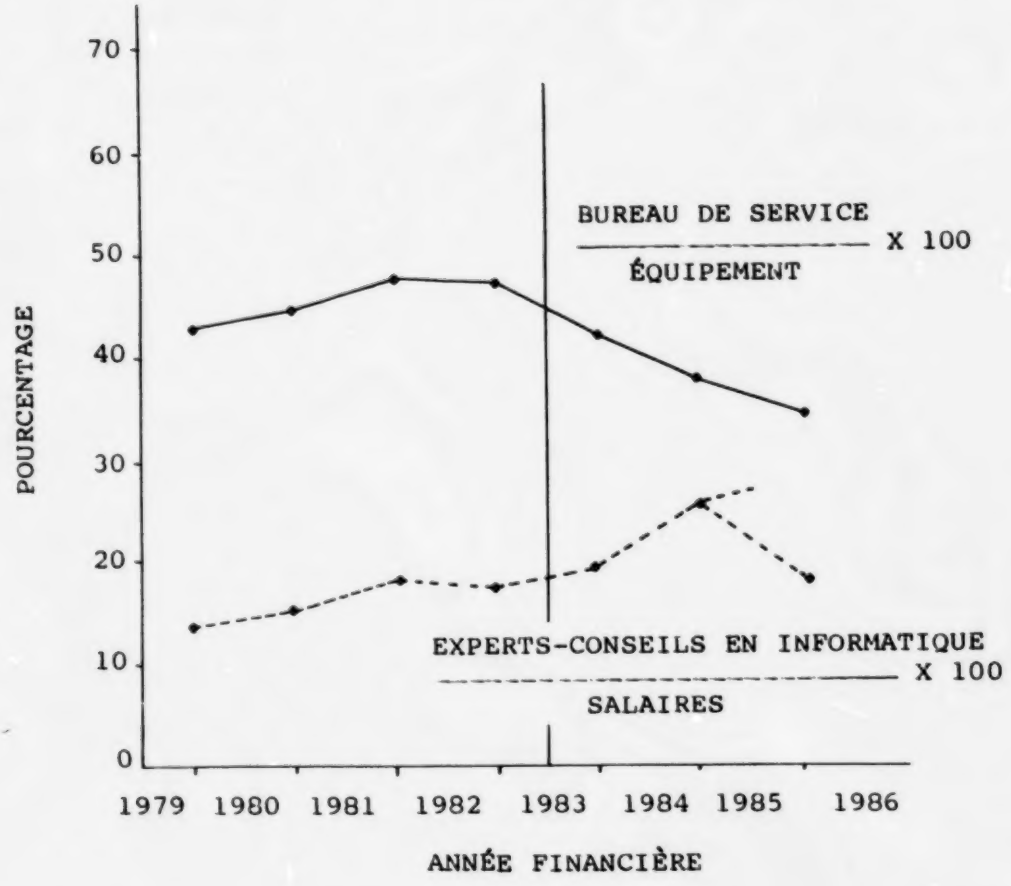
b. Voici une ventilation par composante des coûts dans le domaine de l'informatique :

	84/85		81/82
	(millions $)	%	%
Salaires	361	41	44
Équipement (*)	182	21	19
Experts-conseils en informatique	80	9	7
Bureaux de service	69	8	9
Transmission des données	37	4	4
Logiciel	20	2	1
Fournitures	18	2	3
Total partiel	767	87	87
Locaux	29	3	3
Autres coûts de soutien	87	10	10
Coût total de l'informatique	**883**	**100**	**100**

(*) comprend les frais de location réels et imputés et les frais d'entretien.

FIGURE A-1

VENTILATION DES COÛTS INFORMATIQUES
INDICATEURS DE L'UTILISATION DU SECTEUR PRIVÉ



APPENDICE B

IMPARTITION DE PROJETS D'INFORMATIQUE
ÉTUDES DE CAS

Le Programme de prêts étudiants : Versement d'environ 2 millions de dollars par année, pendant quatre ans. Le contrat a été obtenu à la suite de la présentation d'une offre. L'initiative témoigne d'une bonne gestion de la part du Secrétariat d'État. Ce contrat comprenait également un entiercement lié à la performance.

HTS Hi Tech Systems Limited : En 1977, le gouvernement de la Colombie-Britannique fondait la British Columbia Systems Corp. (BCSC), une société de la Couronne qui employait 600 personnes et avait pour mandat de s'occuper de toutes les activités informatiques des ministères, notamment des activités liées à l'impôt sur le revenu et à la taxe de vente, à l'exception de ce qui touchait les sociétés de la Couronne.

En 1984, la BCSC a privatisé la portion de ses opérations qui avaient trait à la gestion des installations en la vendant à un groupe de 130 employés. On a dit qu'elle avait agi ainsi en partie pour des raisons politiques et en partie parce qu'elle espérait pouvoir réaliser des économies. La nouvelle compagnie a pu accroître sa productivité grâce à de meilleures relations avec le syndicat et parce que tous les employés, sauf cinq, étaient des actionnaires. Les employés ont un régime de participation aux bénéfices et le contrat avec la BCSC prévoit l'octroi d'une prime de rendement. Le fait que les revenus aient augmenté, même avec cinq employés en moins, démontre bien qu'il y a eu accroissement de la productivité.

Il y a maintenant neuf mois que ce contrat de deux ans a été conclu. HTS s'est diversifiée, et fait maintenant affaires, dans une proportion de 25 %, avec des entreprises autres que la BCSC. Elle envisage de se lancer dans le développement des systèmes et a acquis une compagnie de saisies de données à Victoria.

Les Musées nationaux du Canada (MNC) : Au début des années 1970, le Cabinet a ordonné d'établir un relevé du patrimoine du Canada. On a donc cru devoir dresser la liste des quelque 20 millions d'artefacts qui se trouvaient dans les 150 musées fédéraux, provinciaux et municipaux. Les Musées nationaux du Canada ont tout d'abord entrepris de

mettre eux-mêmes sur pied un système de répertoriage informatisé. À la fin des années 1970, il est devenu évident que leur budget ne leur permettrait pas de mener ce travail à bien.

En 1980-1981, afin de résoudre certains problèmes dans l'élaboration du système, les MNC ont formé une société en participation avec Control Data Corporation. Les MNC paient la location de matériel - 550,000 $ par année - tandis que Control Data développe les logiciels et entretient l'équipement gratuitement, en échange de l'exclusivité des droits de commercialisation du système ainsi mis au point. Les MNC avaient estimé qu'ils auraient besoin de 100 années-personnes (salaire moyen de 38,000 $ par employé) pour développer et entretenir leur propre système sur place, mais grâce à leur association avec Control Data Corporation, ils ont pu atteindre les mêmes résultats avec seulement 34 années-personnes.

Les MNC ont également conclu un contrat de gestion des installations avec le secteur privé.

Le Projet PARIS - Système d'information sur la comptabilité ressources : En février 1985, une importante compagnie pétrolière du Canada a entrepris un projet de trois ans pour l'informatisation de sa comptabilité de production. Elle a conclu un contrat de 7 millions de dollars, selon le principe "clés en main", avec une entreprise de consultation et de développement des systèmes, pour la gestion globale du projet; celle-ci fournira la majorité des ressources nécessaires au projet. Vingt ou trente professionnels participeront au projet, dont seulement deux de la compagnie pétrolière.

Au départ, la compagnie pétrolière avait l'intention d'exécuter elle-même le projet, mais en raison de la conjoncture économique et des réductions budgétaires, elle ne disposait pas de ressources de gestion suffisantes, ce qui l'a amenée à se tourner vers l'industrie. La compagnie contrôle les travaux par l'intermédiaire d'un comité de gestion composé de quatre cadres supérieurs -- deux qui viennent des Systèmes, un des Finances et un autre de l'Exploitation.

Les projets d'informatique en Saskatchewan : La Saskatchewan a adopté comme politique générale de s'adresser à l'industrie pour l'exécution de projets "clés en main". Des projets sont en cours dans les services sociaux, les

ministères du Revenu et des Finances, de la Justice et dans les services du Personnel. Les deux premiers de la liste ne sont pas véritablement des projets "clés en main", mais ils sont gérés par l'entrepreneur.

Le projet dans le domaine des services sociaux a vu le jour grâce à une initiative fédérale encourageant les provinces à mettre sur pied des systèmes dans le domaine du bien-être social. Un entrepreneur a mis au point un système qui lui a permis d'obtenir, après présentation d'offres, des contrats auprès de cinq provinces. Il a ainsi acquis les connaissances spécialisées qui lui ont permis d'obtenir un autre contrat en Alaska, ce qui l'a amené à travailler avec d'autres États américains (six États ont actuellement des commandes en attente). La valeur des contrats varie entre 2 et 10 millions de dollars, et les perspectives d'avenir sont bonnes. Si, au lieu de procéder ainsi, les gouvernements avaient exécuté ces programmes eux-mêmes, l'entrepreneur n'aurait pu développer sa technologie et percer sur le marché de l'exportation. Ceci illustre bien les possibilités de création d'emplois et l'effet multiplicateur de tels projets.

APPENDICE C

SUGGESTIONS DE PROJETS À IMPARTIR AU SECTEUR PRIVÉ

Systèmes de personnel : Il est nécessaire d'avoir dans la fonction publique un système centralisé d'information sur le personnel, dans les secteurs suivants :

ASC : feuille de paye
personnel

SCT : formation linguistique
classification

CFP : dotation
formation linguistique

Autres ministères : systèmes d'information ministériels.

Une grande partie de l'information est commune, telle les données historiques et les données descriptives générales (nom, classification, niveau, etc.). Bien qu'il existe un besoin de concertation pour l'élaboration de ces systèmes, il n'y a pas encore eu de leadership suffisant pour effectuer l'intégration. On pourrait, par exemple, créer un bureau de projets au sein d'un ministère, c'est-à-dire un service commun chargé de l'intégration des systèmes nécessaires. Cela fait, il serait possible de s'adresser au secteur privé pour obtenir l'aide nécessaire à la conception et à l'élaboration d'un système viable.

Musées : Les Musées nationaux du Canada examinent des façons de refaire leurs systèmes des finances et du personnel, en faisant appel à leurs fonctionnaires. Par ailleurs, il existe des entreprises qui ont de l'expérience dans ce domaine, et on pourrait avoir recours à l'une d'entre elles pour définir les besoins des Musées.

Services correctionnels : De nombreux systèmes informatiques de cet organisme sont planifiés et élaborés de façon ponctuelle. On pourrait plutôt déterminer quels sont tous les systèmes prioritaires et communiquer avec le secteur privé pour la conception de ces systèmes selon le principe "clés en main".

Affaires indiennes et du Nord Canada (DDP) : Le ministère a présenté deux demandes de propositions dans le

domaine de l'informatique. La première concerne un réseau de mini-ordinateurs et la seconde, un logiciel de base et un logiciel d'exploitation pour ces ordinateurs. Une autre façon de procéder aurait été de tenter de trouver des solutions qui auraient combiné matériel et logiciel.

Douanes et Accise : Le gouvernement a signé un accord international en vue de normaliser le codage des descriptions de produits échangés entre le Canada et d'autres pays. L'entrée en vigueur de cet accord nécessitera la transformation à grande échelle de la conception et de l'élaboration d'un grand nombre de systèmes d'information du ministère. Le projet est géré par le ministère avec l'aide d'experts-conseils provenant de nombreuses entreprises privées. Une autre façon de procéder serait de confier tout le projet à contrat, selon le principe "clés en main", à une seule entreprise, ce qui transférerait les risques dans le secteur privé et permettrait un transfert de technologie et la possibilité d'exporter.

Santé et Bien-être social Canada : Récemment, le ministère a conclu des contrats avec plusieurs entreprises pour l'exécution d'études sur l'intégration d'une grande partie des travaux de préparation des chèques de pensions du Canada, d'allocations familiales et de sécurité de la vieillesse. Cette activité est gérée par le ministère et pourrait être exécutée entièrement à contrat selon le principe "clés en main".

Transports Canada : C'est le ministère même qui effectue la plus grande partie de l'analyse organique, avec l'aide de nombreux experts-conseils du secteur privé dont les services sont retenus à la journée. Une autre façon de procéder serait de créer de grands projets d'analyse organique et de les faire exécuter à contrat selon le principe "clés en main".

Approvisionnements et Services Canada : Le Système de soutien des achats (SSA) est défini et élaboré grâce aux ressources de différentes entreprises. Une autre façon de procéder, pour supprimer tout risque pour le gouvernement, serait de faire gérer à contrat tout le système selon le principe "clés en main", ce qui permettrait par le fait même un transfert de technologie.

Le ministère remplace ses ordinateurs Sperry et Honeywell par des ordinateurs IBM. Il s'agit là d'un projet

d'envergure exécuté sur place par les fonctionnaires, avec le soutien d'analystes et de programmeurs dont les services sont retenus à la journée. Une autre façon de procéder serait de définir globalement la conversion nécessaire et de chercher une solution selon le principe "clés en main".

Défense nationale : Le ministère est en train de mettre au point un nouveau système d'information financière (PSIGF, marque III). Il a acheté un progiciel et a présenté une demande de propositions en vue de l'acquisition du matériel nécessaire. On adopte une approche semblable pour d'autres systèmes de la Défense nationale, notamment pour le système d'approvisionnements et le système de planification professionnelle des Forces canadiennes. Une autre façon de procéder serait de confier de façon progressive l'élaboration de ces systèmes au secteur privé, selon le principe "clés en main".

SECTION 4 - ÉQUITÉ ET ACCESSIBILITÉ POUR LES FOURNISSEURS

APERÇU

Introduction

Il existe dans tout marché une tension naturelle entre les acheteurs, qui cherchent les prix les plus bas, et les vendeurs, qui recherchent tout le contraire. Il en va de même pour les acquisitions de biens et de services par l'État.

Cependant, le souci particulier de prudence et de probité du gouvernement, sa volonté d'assurer l'accessibilité et l'équité du système pour tous ses fournisseurs a entraîné un foisonnement de règles et de pratiques qu'on ne retrouve généralement pas dans le secteur privé. Le Groupe d'étude a tenté de répondre, en gros, à la question suivante : les tensions additionnelles engendrées par les pratiques du gouvernement en matière d'acquisition sont-elles raisonnables ou ont-elles atteint des proportions exagérées?

Les membres du Groupe d'étude ont examiné les statistiques existantes et consulté des comités d'experts du secteur privé, ainsi que des fonctionnaires, afin d'évaluer l'équité et l'accessibilité du système d'acquisition pour les fournisseurs. Ils concluent de cette enquête, qui les a menés de St. John's à Vancouver, qu'à l'exception du nombre réduit d'appels à la concurrence, le système actuel assure l'accès des fournisseurs au marché du gouvernement de façon raisonnablement équitable.

En même temps, le Groupe d'étude a constaté l'existence, dans tout le Canada, d'un petit nombre de problèmes persistants, pour lesquels des mesures correctives s'imposent.

Constatations relatives à l'équité envers les fournisseurs

À cet égard, le Groupe d'étude a surtout cherché à répondre à la question suivante : les provinces et les petites et moyennes entreprises (PME) obtiennent-elles une part équitable des marchés du gouvernement fédéral? Voici nos principales constatations à cet égard :

- Les données statistiques et économiques relatives à "l'équité envers les provinces" sont trop sommaires

pour permettre aux ministres de tirer des conclusions et d'adapter les politiques. Les données disponibles suggèrent que les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest seraient largement défavorisées, mais ce point de vue n'est pas suffisamment étayé.

- Les initiatives récentes de ASC visant à accroître l'acquisition de biens et de services dans les régions sont très favorablement accueillies. Ces initiatives peuvent se poursuivre, étant donné que d'autres ministères disposent d'une marge de manoeuvre considérable pour augmenter le nombre de commandes passées par leurs bureaux régionaux et locaux.

- Dans cinq des six principaux secteurs d'activité économique (exception faite du secteur de la fabrication), les PME ont régulièrement obtenu une part appréciable des marchés conclus par ASC. Cependant, les autres ministères ne tiennent pas de statistiques précises qui permettraient d'évaluer globalement dans quelle mesure le gouvernement réussit à favoriser l'achat de biens et de services aux PME. Il y aurait sans doute une amélioration dans ce domaine si les ministères y prêtaient plus d'attention.

Constatations relatives à l'accessibilité

Bien que le manque de données ait constitué une entrave sérieuse pour le Groupe d'étude, les fournisseurs des régions ont pu signaler quatre problèmes précis et généralisés :

- La multiplicité des listes de fournisseurs tenues par les ministères, qui déroute les fournisseurs et crée un excès de paperasserie.

- Le système d'alternance des fournisseurs invités à soumissionner par ASC pour les achats de faible valeur monétaire, qui est perçu comme étant inutilement arbitraire.

- L'absence d'une information aisément accessible sur les biens et les services que le gouvernement prévoit acquérir dans l'avenir.

- L'utilisation par le gouvernement de spécifications et de normes établies en fonction de marques et de produits précis (plutôt qu'en fonction du rendement souhaité), et qui, par conséquent, peuvent être indûment restrictives.

Mesures correctives

De l'avis du Groupe d'étude, les correctifs recommandés ne nécessiteront pas de mesures gouvernementales radicales. Cependant, certaines dispositions importantes s'imposent.

Pour assurer un traitement équitable, tant aux régions qu'aux PME, le gouvernement a besoin d'une base d'information beaucoup plus complète, qui lui permettra de prendre des décisions éclairées pour la gestion des affaires publiques. Les ministères devraient accroître les pouvoirs des bureaux régionaux en matière de passation des commandes. Il y aurait également lieu d'envisager l'établissement d'un Comité consultatif de la petite entreprise, chargé de conseiller le ministre des Approvisionnements et Services sur les questions liées aux acquisitions.

Afin d'améliorer l'accès des fournisseurs aux marchés de l'État, ASC et les autres ministères doivent faire connaître leurs besoins aux entreprises et donner à celles-ci plus d'occasions de soumissionner. Il faudrait viser les améliorations suivantes :

- Établissement d'un comptoir d'inscription unique à ACS pour les fournisseurs intéressés à vendre des biens et des services à tous les ministères fédéraux.

- Réforme de la politique et des pratiques de ASC en ce qui concerne l'alternance des fournisseurs invités à soumissionner.

- Meilleure communication des besoins du gouvernement, par rapport au processus actuel de sollicitation, peut-être au moyen d'un système d'affichage électronique.

- Plus grande participation des entreprises à l'élaboration de spécifications et de normes fondées sur le rendement.

ACCESSIBILITÉ

BUT

Déterminer si le système d'acquisition de l'État est équitable et accessible pour les fournisseurs qui souhaitent traiter avec le gouvernement.

SITUATION GÉNÉRALE

La diversité des activités d'acquisition du gouvernement se traduit par tout un éventail de politiques et de pratiques qui sont censées refléter les pratiques commerciales courantes. Mais la nature particulière du système d'acquisition de l'État, et des besoins parfois exclusifs au gouvernement, expliquent que ce marché soit différent des autres. Le souci de prudence et de probité du gouvernement, de même que sa volonté d'assurer l'accessibilité et l'équité du système pour tous ses fournisseurs, l'ont amené à élaborer des règles et des pratiques qu'on ne retrouve généralement pas dans le secteur privé.

Bien que les secteurs public et privé cherchent tous deux à "en avoir pour leur argent", chacun évalue cet aspect de façon différente. Le secteur privé, tout en demeurant intéressé à obtenir des biens et des services de qualité au meilleur prix, attachera parfois plus d'attention à la sécurité d'approvisionnement, alors que, dans le secteur public, il existe toujours, en outre, la nécessité d'être équitable et juste envers tous. Cette caractéristique des activités d'acquisition du gouvernement a entraîné la mise en place d'un système plus complexe qui peut s'avérer inefficace à certains égards.

Le Groupe d'étude chargé de cette question a lu des études et des rapports récents commandés par Approvisionnements et Services Canada (ASC). Des représentants de ASC et de Transports Canada (TC) ont ensuite expliqué au Groupe d'étude les systèmes en vigueur dans leurs ministères respectifs. S'étant ainsi fait une idée des différents obstacles, le Groupe d'étude a ensuite réalisé une série d'entrevues avec des fournisseurs du gouvernement dans tout le pays. Les membres du Groupe ont recueilli les commentaires de 36 fournisseurs de Vancouver, d'Edmonton, de Regina, de Halifax et de St-John's.

ANALYSE

Dans tout système d'acquisition, il doit absolument exister une méthode qui permette à l'acheteur de savoir quels biens et services sont offerts et par qui, et aux vendeurs, de faire connaître les biens et services qu'ils offrent. Au gouvernement, cette condition indispensable est remplie de diverses façons, qui vont d'un système informatisé complexe géré par ASC à de simples listes de fournisseurs tenues par les acheteurs, dans les ministères qui peuvent à l'occasion effectuer des achats.

Dans un rapport récent sur la faisabilité d'un système d'inscription qui servirait à tous les ministères et organismes du gouvernement, un expert-conseil a défini 12 systèmes distincts et estimé que leur coût annuel pouvait varier de 42 à 85 millions de dollars. À l'exception du Système de repérage des débouchés géré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) à des fins de mise en marché internationale, tous les autres systèmes sont fondés sur les acquisitions.

ASC a mis au point et gère le Système national d'information sur les fournisseurs (SYNINFO). Celui-ci renferme une liste de 13,600 biens et services ainsi que le nom des 132,000 fournisseurs qui les offrent. En 1984-1985, 54,834 d'entre eux ont conclu des marchés avec le gouvernement, et, au cours des trois dernières années, quelque 90,000 fournisseurs ont conclu au moins un marché avec ASC.

En dépit de ces statistiques, des fournisseurs ont exprimé leur mécontentement face au système, qu'ils jugent trop peu accessible, notamment dans le domaine des services. Cela n'est guère étonnant, car les ministères se chargent eux-mêmes d'acquérir la plupart des services dont ils ont besoin et font affaire individuellement avec les fournisseurs. Selon l'importance de leurs activités à cet égard, les ministères ont dû mettre au point leur propre système, et c'est de là qu'émanent la plupart des cas de double emploi.

Même si l'on admet que certains ministères ont des besoins exclusifs en ce qui concerne les listes de fournisseurs, il serait possible de rassembler et de

centraliser certaines données fondamentales sur ces derniers, notamment le nom de l'entreprise, son adresse, ses principaux représentants, les points de contact de même que les produits et services offerts. Cette centralisation des données sur les entreprises aiderait tant les fournisseurs, qui doivent à l'heure actuelle s'inscrire auprès de chacun des ministères, que les utilisateurs, qui doivent s'assurer que les renseignements du fichier sont encore à jour.

L'établissement d'un comptoir d'inscription unique serait économique et efficace qui contribuerait à réduire les formalités administratives à la fois pour les fournisseurs et le gouvernement. Bien qu'il soit difficile pour l'instant d'évaluer les économies qui en découleraient, faute de données suffisantes, l'élimination des doubles emplois assurerait vraisemblablement des économies de l'ordre de 25 %, soit de 10 à 20 millions de dollars par année.

Le fait de figurer sur une liste des fournisseurs de l'État ne garantit pas au fournisseur qu'il sera invité à soumissionner. L'acheteur doit également déterminer quels fournisseurs inscrits doivent être invités, afin de dresser une liste des soumissionnaires. Cette décision est plus ou moins complexe selon le bien ou le service en question. L'acheteur peut opter pour différentes lignes de conduite : inviter tous les fournisseurs inscrits sur la liste à présenter des soumissions; grouper les fournisseurs par catégorie; privilégier les fournisseurs locaux; faire appel tour à tour aux divers fournisseurs; ou encore effectuer une présélection minutieuse des fournisseurs admissibles. Cette décision se fonde généralement sur la volonté d'être juste envers les fournisseurs tout en limitant les coûts administratifs et en favorisant l'efficacité. Les coûts en question sont assumés non seulement par le gouvernement, mais aussi par le fournisseur, surtout quand il doit présenter des soumissions détaillées.

Pour des motifs d'efficacité administrative, ASC fait appel à divers fournisseurs, en alternance, pour les commandes dont le montant est inférieur à 10,000 $. Pour les commandes de 1,000 $ à 2,449 $, deux fournisseurs sont invités à soumissionner : celui qui a présenté la soumission la moins élevée pour la commande précédente et un autre

soumissionnaire; pour les commandes d'une valeur de 2,500 $ à 10,000 $, on invite un fournisseur de plus à soumissionner. Le Système national d'information sur les fournisseurs tient le compte des fournisseurs auxquels on a déjà fait appel. Cependant, les fournisseurs estiment que ce système est arbitraire et qu'il bloque l'accès au marché du gouvernement. Ils font valoir qu'une entreprise peut perdre la chance de soumissionner à nouveau si elle n'a pas obtenu le dernier marché parce que la soumission qu'elle avait présentée était juste un peu plus élevée que celle d'une autre entreprise. L'entreprise en question perd alors la possibilité de soumissionner pendant un bon laps de temps, et c'est pourquoi on préférerait une invitation à soumissionner dans chaque cas.

Les gouvernements peuvent également publier des appels d'offres à l'intention des fournisseurs. Cette méthode est souvent utilisée dans les domaines de la construction et des travaux publics. Bien qu'elle favorise l'accès des fournisseurs, elle entraîne des coûts élevés : préparation des soumissions pour les entreprises, évaluation et choix des entrepreneurs. Par conséquent, cette formule n'est peut-être pas indiquée pour tous les genres d'acquisition du gouvernement.

Grâce à l'informatisation, il est techniquement possible aujourd'hui d'informer tous les fournisseurs intéressés des besoins futurs du gouvernement. À l'instar du gouvernement des États-Unis, qui publie dans le Business Commerce Daily ses appels d'offres, le gouvernement du Canada pourrait utiliser un système d'affichage électronique de ses appels d'offres, à l'aide d'une base de données informatisée. Les fournisseurs intéressés y auraient accès soit au moyen de leurs propres terminaux, soit à un endroit central, et pourraient demander la série de documents appropriés. Ainsi, la responsabilité de se tenir au courant des besoins du gouvernement incomberait aux fournisseurs, qui ne pourraient plus se plaindre de ne pas avoir été invités à soumissionner. Comme dans le cas du système américain, seuls les fournisseurs inscrits auraient le droit de soumissionner.

Les spécifications et normes utilisées par le gouvernement sont une autre source d'agacement pour les fournisseurs. Selon eux, le gouvernement inclut constamment dans ses spécifications des caractéristiques qui sont propres à un produit, au lieu de définir ses exigences

d'après le rendement ou la fonction attendus. Les porte-parole de l'industrie du vêtement ne cessent de critiquer les spécifications du ministère de la Défense nationale pour les uniformes. De telles plaintes sont monnaie courante, sauf dans le cas de l'imprimerie, et elles persistent en dépit d'une politique du Conseil du Trésor qui stipule qu'on doit opter de préférence pour des spécifications fondées sur le rendement attendu, afin d'éviter de dépendre d'un seul fournisseur (quand il n'y a pas de substitut).

Si l'on considère une spécification ou toute définition d'un besoin comme un outil qui sert tant aux acheteurs qu'aux vendeurs, on peut supposer qu'elle suscite une tension naturelle. Cependant, il est capital de faire en sorte que cette tension ne prenne pas des proportions déraisonnables.

Les produits dont le gouvernement a besoin se rangent en deux catégories : ceux qui sont couramment offerts sur le marché et ceux qui sont faits sur mesure pour lui.

Dans le cas des produits disponibles dans le commerce, il existe des spécifications types publiées par un des organismes de normalisation reconnus, par exemple l'Association canadienne de normalisation ou l'Office des normes générales du Canada. Si le produit en question n'y est pas décrit, une description générale et fonctionnelle du produit suffit d'ordinaire. Sinon, à titre d'organisme de services communs, ASC devrait entreprendre avec l'industrie l'élaboration de spécifications acceptables pour les articles d'usage courant.

La chose se complique dans le cas des produits fabriqués sur mesure pour répondre à des besoins exclusifs du gouvernement. Les spécifications sont variées et sont rédigées par des personnes aux antécédents techniques divers. Une façon de procéder serait de déterminer les genres de produits dont on a souvent besoin et d'élaborer des spécifications avec la participation de l'industrie, de manière à tenir véritablement compte de la technologie et des pratiques commerciales actuelles. Les ministères qui commandent régulièrement de tels produits devraient élaborer des spécifications en fonction de leurs propres besoins. S'ils n'ont pas les ressources voulues pour le faire, ils devraient les obtenir à contrat.

Dans le cas des produits qu'ils n'auront pas à commander à maintes reprises, les ministères devraient demander la participation des fournisseurs éventuels. Par exemple, on pourrait rédiger une spécification provisoire et la transmettre aux représentants de l'industrie visée, en demandant leurs commentaires. Amorcer un tel dialogue pourrait entraîner une avalanche de commentaires, mais l'industrie aurait ainsi l'occasion de faire prendre en considération ses observations. C'est ce qui se produit à l'heure actuelle, sur une petite échelle. Même si cette façon de procéder prolonge le processus d'acquisition, elle aboutirait à la fabrication de produits mieux adaptés aux capacités de l'industrie, à un coût éventuellement réduit.

Voici les conclusions du Groupe d'étude à cet égard :

- Il y a lieu de réduire la prolifération des listes de fournisseurs en créant un registre commun des fournisseurs du gouvernement.

- La pratique de ASC qui consiste à alterner les fournisseurs pour les commandes de moins de 10,000 $nécessite un remaniement en profondeur.

- Les spécifications et les normes utilisées par le gouvernement devraient être élaborées avec la participation de l'industrie.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage, afin que ses activités d'acquisition continuent d'être marquée au coin de la prudence et de la probité, et dans le but d'encourager une plus grande concurrence, d'établir des lignes directrices indiquant les exigences du gouvernement en matière d'acquisition de biens (normes et spécifications) qui :

1. favoriseraient la participation de l'industrie à l'élaboration de spécifications applicables aux acquisitions du gouvernement;

2. encourageraient la concurrence par l'utilisation de spécifications fondées sur la prestation plutôt que sur le produit, si possible.

Afin d'établir un système d'acquisition plus accessible et équitable, le gouvernement devrait aussi envisager :

1. d'établir, au sein de ASC, un centre d'inscription où les fournisseurs pourraient faire connaître leur désir de vendre des biens et services à l'ensemble du gouvernement;

2. de déterminer s'il est possible d'établir un système d'affichage électronique pour faire connaître ses besoins aux fournisseurs intéressés;

3. d'améliorer la politique d'alternance en l'appliquant seulement aux fournisseurs de biens fréquemment commandés et dont le nom figure sur les grandes listes de fournisseurs, et communiquer cette politique révisée aux fournisseurs en question.

PETITE ET MOYENNE ENTREPRISE

BUT

Déterminer dans quelle mesure les petites et moyennes entreprises (PME) ont accès aux marchés de l'État et recommander des mesures susceptibles de les aider à accroître leur part de ces marchés.

SITUATION GÉNÉRALE

Un secteur des PME stable et viable est l'une des priorités absolues du gouvernement. On reconnaît d'emblée le rôle des PME dans la création d'emplois, l'avancement de la technologie et l'accroissement de la productivité grâce à leur créativité et à leur esprit d'entreprise. Les PME sont souvent en mesure de répondre aux besoins des gouvernements en leur offrant toute la gamme des biens et services dont ceux-ci ont besoin pour mettre en oeuvre leurs programmes, qu'il s'agisse des connaissances scientifiques nécessaires pour formuler des règlements ou de fournitures de bureau courantes. Les programmes d'acquisition du gouvernement doivent donc jouer leur rôle en appuyant ce secteur important de l'économie.

Au Canada, les PME sont celles dont le chiffre d'affaires annuel ne dépasse pas 2 millions de dollars ou qui emploient au plus 50 personnes. La plupart des 750,000 PME comptent moins de 20 employés et fournissent 26 % des emplois au Canada. On leur doit également presque 100 % de la création nette d'emplois de 1978 à 1982. En 1980, environ 96 % des entreprises au Canada ont déclaré un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions de dollars. Elles fournissaient approximativement 30 % du produit intérieur brut (PIB) du secteur privé et se concentraient surtout dans la vente au détail, les services aux entreprises et aux particuliers, ou la construction.

L'âge moyen des entrepreneurs canadiens se situe entre 35 et 45 ans, et il est à la baisse. On trouve de plus en plus de jeunes et de femmes parmi les propriétaires de petites entreprises. De 1964 à 1980, le nombre de nouveaux propriétaires de PME s'est accru de 50 %. Au cours de la même période, la proportion d'entreprises appartenant à des femmes a presque triplé, tandis que celle des entreprises ayant un propriétaire de moins de 30 ans a plus que doublé.

ANALYSE

Approvisionnements et Services Canada (ASC), le principal agent d'acquisition du gouvernement, tient des statistiques sur ses activités avec les PME. À la demande du Cabinet, il prépare chaque année un rapport à ce sujet. L'analyse qui suit se fonde essentiellement sur ce rapport, mais les données qu'il renferme sont incomplètes. En effet, il n'y est pas fait état des acquisitions gouvernementales dans le domaine des services et de la construction, qui sont effectuées directement par les ministères. En ce qui concerne la construction, divers organismes, notamment Travaux publics Canada (TPC), Construction de défense limitée, Parcs Canada (PC) et Transports Canada (TC) font affaire directement avec les fournisseurs. De plus, les statistiques ne font pas état de l'impartition. Il s'agit là d'une grave lacune, car 68 % des PME oeuvrent dans le domaine du commerce, des services et de la construction. Qui plus est, on ne dispose pas de statistiques complètes sur les achats de faible valeur monétaire (moins de 250 $) faits par ASC ou d'autres ministères. On peut toutefois supposer que la très grande majorité de ces achats sont faits auprès de petites entreprises. À lui seul, ASC achète pour 6.8 millions de dollars de biens d'une valeur inférieure à 250 $ chaque année, et on estime à 500 millions de dollars le montant que les ministères déboursent directement à ce chapitre.

Dans le cadre du programme d'acquisition de ASC, 10 % de toutes les entreprises canadiennes inscrites figurent sur la liste des fournisseurs de biens et de services, et 50 % d'entre eux sont des PME. Le pourcentage de marchés conclus entre ASC et de petites et moyennes entreprises, calculé d'après la valeur des achats, a varié d'un maximum de 40 % en 1977 à un minimum de 30 % en 1983. Cependant, au cours de cette période, la valeur des marchés qui sont allés à des PME est passée de 782 millions à 1.6 milliard de dollars, soit une hausse annuelle de 7 %, en dollars constants de 1977. Cette contradiction apparente s'explique par des changements d'envergure survenus dans le profil des acquisitions depuis six ans. En effet, le plus important client de ASC, le ministère de la Défense nationale (MDN) a depuis six ans fait l'acquisition de biens d'équipement considérables qui, à cause de leur valeur et de leur complexité exceptionnelles, sont généralement achetés auprès de grandes entreprises. Comme le programme d'acquisitions

majeures est censé se poursuivre au cours de la prochaine décennie, la participation des PME pourrait être compromise si l'on n'exerce pas une surveillance serrée.

L'analyse de la répartition, en fonction de leur valeur, des marchés de ASC conclus avec des PME et d'autres entreprises d'un secteur industriel donné, révèle que les petites entreprises ont constamment reçu une part beaucoup plus importante des marchés dans cinq des six seqteurs d'activité économique : les industries primaires, la construction, les transports, le commerce et les services. Dans l'autre secteur, celui de la fabrication, les autres entreprises ont obtenu de bien meilleurs résultats, à cause du rôle dominant qu'elles jouaient dans des domaines comme l'aérospatiale, la construction navale, l'équipement électronique de télécommunication, le raffinage du pétrole et la fabrication de produits chimiques. Cependant, les statistiques relatives aux marchés conclus dans ce secteur ne font pas état des contrats de sous-traitance passés avec des petites entreprises (voir l'appendice 1).

Si l'on examine de plus près les statistiques sur les marchés conclus par ASC en 1983-1984 (voir l'appendice 2), on constate que le chiffre de base utilisé pour analyser la part des PME est 5,178 millions de dollars. De ce montant, 1,559 millions de dollars, soit 30 %, sont allés à des PME. Une nouvelle ventilation de ces données révèle que 1,410 milloins de dollars ont été versés pour des contrats dont la valeur était inférieure à 2 millions de dollars. Si l'on compare ce montant au total des contrats passés pour des biens d'une valeur inférieure à 2 millions de dollars (1,801 millions de dollars), on se rend compte que la part des marchés octroyés à des PME correspond à 78 % du total.

Conscient de l'importance que le gouvernement attache à la promotion de la PME mais insatisfait de ses propres progrès dans ce domaine, ASC a amorcé un programme proactif afin d'accroître davantage la part des biens et services achetés à des PME. Le document Stratégie et plans annuels d'achat pour l'année 1984-1985 fait mention de cette initiative, que vient encore réaffirmer le plan de l'année en cours. Le programme en question prévoit un examen détaillé des différentes politiques et pratiques, et permet de cerner des obstacles éventuels. Par suite de sa mise en oeuvre, les mesures suivantes ont été prises :

- une campagne de communication dynamique, comportant 70 séances d'information à l'intention des fournisseurs dans chaque région, 20 foires commerciales, 13 colloques sur les perspectives d'approvisionnement en produits;

- la simplification et l'accélération des modalités d'inscription des fournisseurs;

- la participation des PME à des marchés d'envergure;

- la simplification des conditions et dispositions des marchés; et

- l'application de politiques financières tenant davantage compte des besoins des PME.

Les initiatives qu'a prises ASC pour les achats du gouvernement auprès des PME sont fort louables, mais une politique cohérente semble faire défaut. ASC est-il arrivé à un stade de rendement décroissant? Quelle est la position du Canada à l'égard d'un programme qui réserverait certains marchés à des fournisseurs particuliers? Y a-t-il des industries trop fragmentées pour être efficaces? Quel est le rôle des activités d'acquisition pour ce qui est de soutenir les PME? Il faut élaborer une politique globale et cohérente qui puisse répondre à ces questions.

En mai 1982, le ministre d'État (Petites entreprises et Tourisme) annonçait la création du Comité consultatif de la petite entreprise, qui devait l'aider et le conseiller dans son rôle de défenseur des PME. Le Comité s'est acquitté de son mandat en offrant aux PME une tribune pour s'exprimer directement sur les politiques et les programmes gouvernementaux existants et proposés. Bien que ce comité ait cessé ses activités en 1984, le ministre d'État chargé des PME songe à mettre sur pied un organisme analogue, dont les membres pourraient être invités à former des sous-comités pour examiner des questions particulières comme les acquisitions du gouvernement. Le sous-comité pourrait ensuite indiquer à ASC les différents éléments à revoir.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que, afin d'établir un système d'acquisition plus accessible et plus équitable, le gouvernement envisage de mettre au point

une base de données concernant les marchés, à partir de laquelle il élaborerait une politique et établirait des objectifs réalistes quant à l'octroi des marchés gouvernementaux aux PME.

À supposer que le Comité consultatif de la petite entreprise soit remis sur pied, le gouvernement devrait songer à créer un sous-comité chargé des questions d'acquisition, qui aurait pour tâche de conseiller le ministre des Approvisionnements et Services sur les différents éléments à revoir.

APPENDICE 1

MARCHÉS CONCLUS PAR ASC, SELON LA VALEUR ET LE SECTEUR D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ANNÉES FINANCIÈRES 83/84 ET 82/83

SECTEUR D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE		Petites entreprises Valeur (milliers $)	(%)	Autres entreprises Valeur (milliers $)	(%)	Total Valeur (milliers $)	(%)
Industrie primaire	**AF 83/84**	**14,402**	**55.0**	**11,770**	**45.0**	**26,172**	**100.0**
	AF 82/83	27,860	75.8	8,871	24.2	36,731	100.0
Fabrication	**AF 83/84**	**475,390**	**14.3**	**2,845,750**	**85.7**	**3,321,140**	**100.0**
	AF 82/83	383,659	15.7	2,059,601	84.3	2,443,260	100.0
Construction	**AF 83/84**	**66,226**	**81.9**	**14,650**	**18.1**	**80,876**	**100.0**
	AF 82/83	50,279	82.5	10,647	17.5	60,926	100.0
Transports, Communications et Services publics	**AF 83/84**	**41,840**	**33.4**	**83,589**	**66.6**	**125,429**	**100.0**
	AF 82/83	45,861	26.7	126,198	73.3	172,059	100.0
Commerce	**AF 83/84**	**545,840**	**61.8**	**337,481**	**38.2**	**883,251**	**100.0**
	AF 82/83	495,935	58.0	359,102	42.0	855,037	100.0
Services	**AF 83/84**	**414,963**	**56.0**	**326,163**	**44.0**	**741,126**	**100.0**
	AF 82/83	402,965	55.1	327,871	44.9	730,836	100.0
TOTAL	**AF 83/84**	**1,558,591**	**30.0**	**3,619,403**	**70.0**	**5,177,994**	**100.0**
	AF 82/83	1,406,559	33.0	2,892,290	67.0	4,298,849	100.0
Nombre de marchés	**AF 83/84**	**185,029**	**61.0**	**119,423**	**39.0**	**304,452**	**100.0**
	AF 82/83	136,021	57.0	104,641	43.0	240,662	100.0

Source : Secteurs d'activité définis conformément à Statistique Canada, nº de catalogue 12-501, décembre 1970 - Classification type des industries.

APPENDICE 2

MARCHÉS DE ASC : PART DES PME
Année financière 83/84

TOTAL

Marchés 350,232
Valeur 10,563 millions $

À L'ÉTRANGER		AU CANADA	
Marchés	16,901	Marchés	333,331
Valeur	899 millions $	Valeur	9,664 millions $
Fournisseurs	5,807		

EXCLUS *		INCLUS	
Projets spéciaux de relance	4,346 millions $	Marchés (91 %)	304,452 $
Corps can. des commiss.	66	Valeur (52 %)	5,178 millions $
Autres	74	Fournisseurs	41,788 $
TOTAL	**4,486**		

AUTRES ENTREPRISES		PME	
Marchés	(39 %) 119,423	Marchés (61 %)	185,029
Valeur	(70%) 3,619 millions $	Valeur (30 %)	1,559 millions $

* Sont exclus les marchés passés pour des Projets spéciaux de relance, les acquisitions faites auprès d'établissements non commerciaux comme des sociétés d'État, les entreprises dont on n'a pu déterminer le nombre d'employés ni la nature des activités, ainsi que les marchés de faible valeur monétaire (moins de 250 $ dans les bureaux régionaux de ASC) pour lesquels il aurait été trop coûteux de rassembler, de codifier et d'extraire les données nécessaires pour la présente étude.

RÉPARTITION RÉGIONALE

BUT

Évaluer les achats régionaux faits par le gouvernement fédéral pour déterminer :

- si toutes les provinces reçoivent leur juste part des commandes du gouvernement fédéral;

- si les diverses provinces disposent d'une capacité industrielle leur permettant d'accroître la part des marchés gouvernementaux qui leur sont octroyés.

SITUATION GÉNÉRALE

Les programmes d'acquisition du gouvernement fédéral ont des effets appréciables sur les emplois et les PME. Les marchés conclus par Approvisionnements et Services Canada (ASC) ont, à eux seuls, créé ou maintenu près de 200,000 emplois au cours de l'année financière 1982-1983 au Canada (selon un taux moyen de 44 emplois par tranche de 10 millions de dollars en marchés de ASC).

Comme des fournisseurs représentant de petites et moyennes entreprises l'ont affirmé à maintes reprises aux membres du Groupe d'étude lors des entrevues, les achats d'une valeur inférieure à 10,000 $ effectués par ASC chaque année, et dont le nombre dépasse 300,000, sont d'une grande importance pour beaucoup de PME.

Depuis quelques années, ASC s'efforce de s'approvisionner davantage par l'entremise de ses bureaux régionaux, afin d'accélérer le service et de réduire les frais d'exploitation, tout en favorisant les fournisseurs des régions. Pour la période de 1980 à 1983, la valeur moyenne des marchés de ASC s'établissait à 8 % pour les provinces de l'Atlantique et à 14.8 % pour les provinces de l'Ouest. Au Canada, c'est le Centre d'approvisionnement de la région de la Capitale nationale qui a bénéficié du plus important transfert d'achats à un bureau régional.

ANALYSE

L'examen de la répartition, par habitant, des sommes consacrées par ASC à l'acquisition de biens et de services (voir l'appendice A) révèle des écarts considérables dans l'importance des marchés conclus avec des fournisseurs des

diverses provinces. D'après ces données, le total cumulatif des achats faits par le gouvernement de 1979 à 1984 s'élève à 975.31 $ par Canadien. Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, la Saskatchewan, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont reçu une part beaucoup plus petite de ces marchés : la valeur des marchés se situe, dans ces provinces, entre 200 $ et 400 $ par habitant. La valeur des achats faits auprès de fournisseurs des territoires et du Manitoba est inférieure à la moyenne, tandis que la part de la Nouvelle-Écosse, du Québec et de l'Ontario est supérieure. Le contrat pluriannuel de construction des frégates canadiennes de patrouille, octroyé au Nouveau-Brunswick en 1983-1984, a fait grimper la valeur des marchés conclus avec des fournisseurs de cette province; cette valeur, qui était inférieure à la moyenne nationale, la dépasse maintenant.

Conclusion - D'après la répartition, par habitant, des acquisitions gouvernementales, il existe des disparités attribuables à divers facteurs, qui sont examinés plus loin.

Selon une étude des mesures prises par le gouvernement fédéral en vue d'identifier des sources d'approvisionnement dans les régions, les fournisseurs des diverses provinces connaissent les politiques de l'État en matière d'acquisition à des degrés fort divers. En 1983, on a fait parvenir un questionnaire à 3,500 fournisseurs du gouvernement fédéral et 1,314 l'ont retourné après y avoir répondu. Il ressortait d'un questionnaire que les fournisseurs des provinces autres que l'Ontario étaient relativement peu renseignés sur ces politiques. Par exemple, seulement 4 % des fournisseurs de la Saskatchewan et 9 % des fournisseurs albertains ont déclaré avoir un exemplaire de la publication intitulée "Faites affaire avec Approvisionnements et Services Canada, alors que 44 % des fournisseurs ontariens l'avaient.

Cette enquête a également révélé que parmi les participants, 62 % des entrepreneurs faisant plus de la moitié de leur chiffre d'affaires avec le gouvernement fédéral étaient de l'Ontario. L'étude ne précisait pas le secteur d'activité de ces fournisseurs, mais un accroissement de l'approvisionnement dans les régions pourrait éventuellement entraîner la multiplication des sources d'approvisionnement et, par conséquent, l'intensification de la concurrence.

Le Groupe d'étude a organisé un certain nombre de réunions avec des comités d'experts formés de fournisseurs représentatifs et de porte-parole de ASC et de ses ministères clients. Ces réunions, au nombre de dix, ont eu lieu à Vancouver, à Edmonton, à Regina, à Halifax et à St. John's. La question des achats dans les régions a été abordée lors de toutes les réunions.

Il ressort des opinions qui y ont été exprimées quant aux modalités d'approvisionnement :

- que la rigidité et la centralisation des pratiques et des politiques en matière d'acquisition accroît la facture pour les contribuables;

- que l'achat d'équipement dans les régions peut être plus rentable à long terme, étant donné qu'il existe sur place les ressources nécessaires pour en assurer l'entretien;

- que les pouvoirs délégués aux bureaux régionaux en ce qui concerne l'achat de biens et de services sont insuffisants;

- que l'achat de biens en grosses quantités, à l'échelle nationale, est souvent inefficace et coûteux;

- que les fournisseurs régionaux seraient plus sensibles aux besoins des utilisateurs.

Les fournisseurs et les porte-parole des ministères fédéraux clients de ASC s'entendent pour dire que ce dernier s'acquitte bien de son mandat en ce qui concerne les opérations régionales, et que les initiatives amorcées en vue d'accroître les achats dans les régions doivent se poursuivre.

Les coordonnateurs fédéraux du développement économique dans les provinces de l'Atlantique et de l'Ouest sont favorables à une délégation accrue à nombre de bureaux régionaux du ministère. On pourrait aider ces bureaux notamment en relevant leur pouvoir de dépenser pour qu'ils puissent acheter davantage localement.

Il peut exister des contraintes qui empêchent le gouvernement d'accroître ses achats dans certaines provinces.

L'appendice B présente une vue d'ensemble de la répartition, par province, des sommes consacrées à l'achat de biens et de services au cours d'une période de trois ans, en regard d'autres indicateurs économiques. En fin de compte, la répartition des marchés entre les régions est limitée par l'existence - ou l'inexistence - dans certaines régions d'industries manufacturières capables de répondre aux besoins de l'État. Il faut donc examiner la capacité manufacturière des régions.

En comparant la répartition des achats gouvernementaux dans les provinces avec certains indicateurs provinciaux énumérés à l'appendice B, le Groupe d'étude a constaté ce qui suit :

- Quel que soit l'indicateur considéré, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont obtenu moins de contrats d'approvisionnement du gouvernement que la part qui leur revenait, compte tenu de leur population globale, de leur capacité manufacturière et du nombre de fonctionnaires fédéraux qui y travaillent. Le Nouveau-Brunswick n'a pas non plus obtenu sa part de ces marchés; cependant, la part de marchés que ASC lui a octroyés correspond exactement à la valeur ajoutée par la transformation.

- Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard ont obtenu moins que leur part des marchés, si on considère les facteurs démographiques, mais plus que leur part si l'on s'en tient à la capacité manufacturière de ces provinces.

L'examen d'autres données de Statistique Canada sur les principales catégories d'industries révèle une insuffisance de la capacité industrielle dans certaines régions, notamment à Terre-Neuve et dans l'Île-du-Prince-Édouard, mais cette lacune n'est pas aussi évidente dans d'autres provinces. Le Conseil économique du Canada (CEC), dans son étude intitulée "L'Ouest en transition, publiée en 1984", concluait que les provinces des Prairies avaient réduit considérablement l'écart qui les séparait des provinces centrales en ce qui concerne le nombre de personnes employées dans l'industrie manufacturière. Ce changement n'est pas attribuable à la croissance des industries liées aux ressources, notamment l'industrie pétrochimique, mais plutôt à une diminution de l'importance relative du secteur manufacturier dans les provinces centrales. En revanche,

l'industrie manufacturière a pris une certaine expansion dans les provinces des Prairies, expansion qui est d'ailleurs répartie dans la plupart des industries manufacturières.

Selon le rapport de la Canada West Foundation sur le commerce interprovincial, publié en juillet 1985, les provinces de l'Ouest ont expédié à d'autres marchés du Canada des produits transformés d'une valeur de 3.5 milliards de dollars en 1979, mais ont reçu au total 13 milliards de dollars de biens fabriqués dans le reste du Canada; elles accusent donc un déficit commercial de 9.5 milliards de dollars dans ce secteur. Cependant, l'Ouest a fait bien meilleure figure sur les marchés internationaux. Bien qu'il ait enregistré un déficit de 1.6 milliard de sa balance commerciale internationale en 1979, les volumes des ventes ont été très élevés : les exportations ont totalisé 11 milliards de dollars et les importations, 12.6 milliards (dans le secteur manufacturier).

Bien que la capacité manufacturière des régions périphériques se soit accrue récemment, cela n'a apparemment pas entraîné une répartition uniforme des achats du gouvernement fédéral. Cette situation s'explique peut-être par un recours insuffisant aux fournisseurs des régions, par les genres de produits achetés par le gouvernement ou encore, par divers autres facteurs.

Conclusion - Il importe de recueillir plus de statistiques économiques, par secteur et par province, de sorte que le gouvernement puisse avoir une idée claire de la capacité manufacturière des diverses provinces. Ces statistiques permettraient de déterminer la capacité actuelle et indiqueraient les domaines où des initiatives de développement économique s'imposent pour favoriser le recours à d'autres fournisseurs. La mise à jour, actuellement en cours, de l'étude fédérale-provinciale intitulée "La taille et la structure du marché du secteur public, 1979", pourrait inclure ces statistiques.

Les statistiques tenues actuellement par ASC sont parfois trompeuses. Une bonne part des transferts aux bureaux régionaux ont été opérés vers la région de la Capitale nationale et celle de Washington. Néanmoins, la valeur monétaire des achats faits dans les provinces de l'Ouest et de l'Atlantique s'est accrue de 1979 à 1984.

Conclusion - Grâce à un recours accru à l'impartition et à la décentralisation progressive de certains ministères (par exemple, Santé et Bien-être social (SBSC), Affaires des anciens combattants (AAC), Emploi et Immigration Canada (EIC) et compte tenu des milliards que coûteront les grands projets de la Couronne qui sont prévus, il est possible d'acheter davantage d'entreprises régionales concurrentielles sur le plan international.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes afin d'établir un système d'acquisition plus accessible et équitable et de favoriser la participation des fournisseurs régionaux aux marchés gouvernementaux :

a. Recueillir des statistiques sur la capacité de production des fournisseurs par rapport aux besoins du gouvernement et, à partir de ces renseignements, établir des objectifs réalistes visant le recours aux fournisseurs régionaux.

b. Inclure dans la publication intitulée "La taille et structure du marché du secteur public, 1979" la répartition par province des achats annuels du gouvernement fédéral.

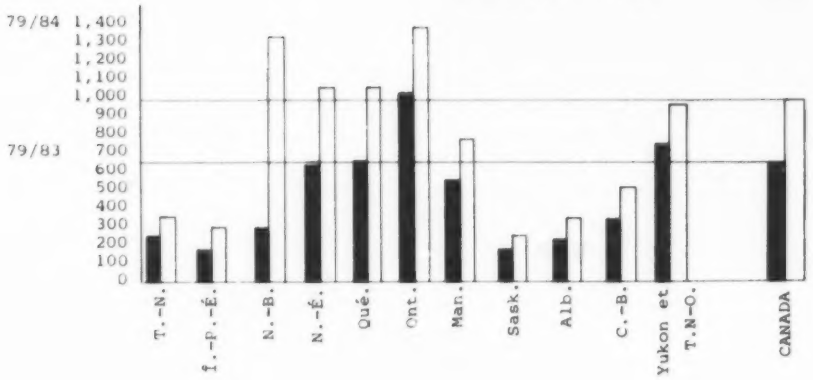
Le gouvernement devrait aussi envisager d'examiner le processus interne en vertu duquel le pouvoir de passer des commandes est délégué aux bureaux régionaux, et afin de faire preuve d'efficacité grâce au recours à des fournisseurs situés plus près du lieu d'utilisation et de donner accès aux entreprises régionales et aux PME, préparer au besoin un état de la délégation actuelle et des changements envisagés.

APPENDICE A

ACHATS (DE ASC), PAR HABITANT, SELON L'EMPLACEMENT DU FOURNISSEUR, CANADA 79/84

	79/80	80/81	81/82	82/83	79/83	83/84	79/84
Canada	102.09 $	212.71 $	166.08 $	173.46 $	654.34 $	320.97 $	975.31 $
Terre-Neuve	46.38 $	40.70 $	62.74 $	83.33 $	233.15 $	99.57 $	332.72 $
Î.-P.-É.	25.72 $	44.88 $	42.15 $	64.88 $	177.63 $	106.25 $	283.88 $
Nouvelle-Écosse	121.45 $	117.50 $	162.61 $	209.36 $	610.92 $	395.32 $	1,006.24 $
Nouveau-Brunswick	37.79 $	64.20 $	98.68 $	85.58 $	286.25 $	1,001.75 $	1,288.00 $
Québec	94.34 $	164.86 $	178.32 $	182.66 $	620.18 $	389.14 $	1,009.32 $
Ontario	156.12 $	315.72 $	244.65 $	258.27 $	974.76 $	366.48 $	1,341.24 $
Manitoba	70.54 $	162.95 $	149.61 $	152.59 $	535.69 $	215.49 $	751.18 $
Saskatchewan	34.74 $	53.18 $	53.66 $	37.14 $	178.72 $	68.21 $	246.93 $
Alberta	47.07 $	67.02 $	53.74 $	54.75 $	223.48 $	99.49 $	322.97 $
Colombie-Britannique	52.29 $	125.64 $	75.22 $	73.97 $	327.12 $	172.70 $	499.82 $
Yukon et T.N.-O.	110.07 $	188.90 $	162.90 $	257.11 $	718.98 $	239.04 $	958.02 $

GRAPHIQUE 1 - 79/84



83-84 - La taxe de vente fédérale et les fonds pour éventualités du programme de Frégate canadienne de patrouille sont exclus des statistiques de 1983-1984. Des marchés d'une valeur de 50.883 millions de dollars avec des fournisseurs dont l'emplacement n'est pas précisé sont inclus dans le total pour le Canada mais ne figurent dans aucune province. Les marchés liés au Programme de Frégate canadienne de patrouille sont ventilés par province. Les contrats de faible valeur montéraire, dont la valeur totale s'élève à 74 millions de dollars, sont exclus, en raison du coût élevé d'extraction des données (0.84 % du total).

82-83 - Ces statistiques n'incluent pas les acquisitions faites auprès d'organismes non commerciaux comme des sociétés d'État, d'entreprises qu'on n'a pu identifier, ni les marchés de faible valeur monétaire (montant inférieur à 250 $ dans les bureaux régionaux de ASC), pour lesquels il était trop coûteux de recueillir, de coder et d'extraire les données nécessaires pour cette étude. Le montant total des dépenses exclues est de 89 millions de dollars (2.03 % du total).

81-82 - Les mêmes exclusions que pour 1982-1983; montant total des dépenses exclues : 32 millions de dollars (0.78 % du total).

80-81 - Les mêmes exclusions que pour 1982-1983; montant total des dépenses exclues : 102 millions (3.05 % du total).

79-80 - Les mêmes exclusions que pour 1982-1983; montant total des dépenses exclues : 172 millions (6.58 % du total).

RÉPARTITION DES ACHATS DE ASC SELON LA PROVINCE DU FOURNISSEUR EN FONCTION DE CERTAINS INDICATEURS PROVINCIAUX (80/83)*

INDICATEURS PROVINCIAUX**	ATLANTIQUE T.-N.	I. P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉBEC	ONT.	MAN.	PRAIRIES SASK.	ALB.	C.-B.	YUKON ET T.N.-O.	TOTAL
1. Contrats de ASC : moyenne triannuelle (AF 80/81, AF 81/82, AF 82/83)	1.1	0.2	5.3	1.4	31.4	45.5	4.1	1.2	4.5	5.0	0.3	100.0
2. Population de la province	2.3	0.5	3.5	2.9	26.4	35.4	4.2	4.0	9.2	11.3	0.3	100.0
3. Population active totale de la province	1.8	0.5	3.1	2.5	25.0	38.1	4.1	3.8	9.7	11.4	—	100.0
4. Population active occupée dans la province	1.7	0.4	3.0	2.4	24.2	38.6	4.2	3.9	10.1	11.5	—	100.0
5. Travailleurs du secteur manufacturier dans la province	1.0	0.2	2.0	1.7	28.2	49.6	3.1	1.2	4.7	8.3	(a)	100.0
6. Produit intérieur brut représenté par la province	1.2	0.3	2.2	1.8	22.7	37.8	3.7	4.3	13.4	12.3	0.3	100.0
7. Valeur ajoutée à la fabrication, par province	0.8	0.1	1.6	1.4	27.2	51.0	2.7	1.1	5.5	8.6	(a)	100.0
8. Valeur des produits manufacturiers vendus, par province	0.7	0.1	1.9	1.8	26.2	50.0	2.6	1.3	7.1	8.3	(a)	100.0
9. Fonctionnaires fédéraux	2.3	0.7	8.4	3.4	18.9	40.0	4.7	3.1	7.3	10.3	0.3	100.0

* Ces achats se fondent sur la province d'origine des biens et services achetés, et non sur la province où les commandes ont été passées.

** Les nombres soulignés indiquent les provinces dans lesquelles l'indicateur en question est supérieur à la proportion des achats du gouvernement fédéral faits dans cette province (ligne 1).

SECTION 5 - L'ACQUISITION EN TANT QUE LEVIER

APERÇU

Introduction

Le Groupe d'étude aimerait être en mesure d'affirmer que les milliards de dollars dépensés en biens d'équipement importants au cours des dix dernières années ont eu des retombées considérables : création d'emplois durables et intensification de la concurrence dans l'industrie canadienne. Malheureusement, cela n'est pas le cas.

Le Groupe d'étude voudrait également pouvoir assurer que les politiques et les mécanismes actuels contribueront, avec le temps, à améliorer la situation. Une telle éventualité est malheureusement improbable.

Depuis 1978, des mécanismes sont en place pour administrer les retombées industrielles des acquisitions dont le coût dépasse 2 millions de dollars. Celles dont le montant se situe entre 2 et 100 millions de dollars sont soumises à l'examen d'un comité spécial des acquisitions. Quant aux grands projets de la Couronne (GPC) (plus de 100 millions de dollars), ils sont administrés par des bureaux de projets interministériels et par des comités d'examen supérieurs. Dans les deux cas, un bon nombre d'intervenants ministériels participent au processus. Le système devrait fonctionner de façon telle que les représentants élus, les fonctionnaires et les fournisseurs de l'industrie sachent clairement ce que le gouvernement a l'intention d'acheter à long terme, ce qu'il espère accomplir avec ces acquisitions, et comment l'industrie peut y participer. Ce faisant, il devrait créer des emplois stables et contribuer à l'expansion industrielle et à la richesse nationale.

Or, ce secteur présente de nombreuses carences: objectifs non complémentaires, multiplicité d'intervenants, participation insuffisante de l'industrie (et préoccupations de celles-ci devant cet état de choses), absence de planification à long terme, chevauchement des mandats des ministères.

Moins de 50 % des biens achetés pour les grands projets de la Couronne ont été manufacturés au Canada. On estime pour les dix prochaines années que ces projets s'élèveront à 27 milliards de dollars. Une modification, même minime, de ce pourcentage en faveur des industries canadiennes aurait

d'importantes répercussions sur la création d'emplois durables et bien rémunérés. Toutefois, cela ne sera pas facile car les industries en question relèvent du secteur de la défense, où seules les entreprises concurrentielles sur le plan international pourront survivre. Par contre, les avantages sont extrêmement séduisants. Pour chaque dollar dépensé par le gouvernement sur le marché intérieur pour l'achat de matériel de défense, on exporte 4 $ de matériel.

Observations à l'égard de la politique

Lorsqu'il s'agit d'acquisition, le but premier consiste à se procurer le matériel et les services nécessaires pour répondre aux besoins des ministères opérationnels tout en obtenant le plus possible pour les sommes déboursées. Le gouvernement reconnaît également que certains avantages accessoires - dont l'expansion industrielle et régionale - peuvent et devraient être considérés lors des acquisitions importantes.

Après avoir examiné les politiques sur les retombées industrielles des acquisitions, le Groupe d'étude a formulé les observations suivantes :

- Aucun des fonctionnaires qui participent au processus d'acquisition n'a une idée précise des retombées industrielles que le gouvernement essaie d'obtenir. Le problème n'est pas un manque d'objectifs, mais la présence d'objectifs non complémentaires qui se chevauchent et ne servent en fait qu'à confondre à la fois le gouvernement et l'industrie.

- L'insatisfaction grandit dans certains ministères, particulièrement au ministère de la Défense nationale (MDN) et à Transports Canada (TC) parce que des décisions ponctuelles prises par des tiers dans d'autres ministères contrecarrent leurs besoins opérationnels.

- Les attentes du gouvernement ont eu tendance à manquer de réalisme et à être mal orientées. La distribution régionale, le transfert de technologies et les avantages tirés des investissements se sont avérés bien inférieurs à ce qui avait été escompté, en plus d'être, dans la plupart des cas, de courte durée. En outre, les politiques existantes peuvent donner involontairement à entendre que les avantages à court terme sont préférés aux avantages à long terme.

- La politique que nous pratiquons à l'égard des entreprises étrangères, qui consiste à exiger des "compensations" de même valeur (sinon de valeur supérieure) pour chaque marché accordé, irrite les États-Unis et l'Europe, et ne rapporte à long terme que peu d'avantages, même si les retombées à court terme en matière de création d'emplois sont importantes.

- Les fournisseurs principaux du gouvernement sont désorientés et inquiets. Dans le cas d'acquisitions importantes, on ne les consulte et ne les prévient que d'une façon sporadique, intempestive et insuffisante. La coordination entre la recherche-développement (R-D) et les politiques et programmes d'acquisition laisse à désirer, particulièrement pour ce qui est du développement des produits; l'industrie canadienne serait par conséquent incapable de soutenir efficacement la concurrence, même si elle était prévenue suffisamment à l'avance.

- De toute façon, il n'existe au gouvernement aucun plan stratégique d'application générale qui permettrait d'utiliser les acquisitions en tant que levier pour créer des avantages durables et à long terme. En fait, le Groupe d'étude a observé que les systèmes de planification financière actuels du gouvernement ne portent que sur trois ans à la fois (alors qu'une planification à plus long terme est faisable), et qu'ils sont notablement incapables de déterminer les buts de l'expansion industrielle et les façons d'aider l'industrie canadienne à les atteindre.

- Bien qu'une entente générale avec les États-Unis comportant une clause de traitement national relativement aux acquisitions réduirait considérablement la portée de ces dernières sur le développement économique et régional, l'approche proposée permettrait d'améliorer la situation actuelle d'ici à ce qu'une telle entente soit conclue. Cette approche aurait de plus l'avantage de viser les secteurs qui seraient éventuellement exclus de l'entente.

Observations à l'égard du processus

Durant les cinq dernières années, des tentatives ont été faites pour accroître la coordination de la planification dans l'espoir d'optimiser l'utilisation des acquisitions en fonction des objectifs nationaux. Elles n'ont remporté que des succès mitigés.

Les politiques de gestion des grands projets de la Couronne, instaurées en 1980, ont permis d'améliorer le contrôle des coûts et de l'ordonnancement des projets individuels dépassant 100 millions de dollars, mais elles se sont avérées inefficaces dans le cas des stratégies coordonnées pour les acquisitions à long terme se rapportant à l'ensemble des projets en cours.

Le Mécanisme d'examen des acquisitions (MEA), mis en place en 1980 pour permettre d'étudier les retombées industrielles des acquisitions variant entre 2 et 100 millions de dollars, a été entravé par le manque de données pertinentes sur les acquisitions de biens d'équipement, par le grand nombre d'objectifs, de priorités et d'intervenants ministériels, et par le fait qu'on ait confié la prise de décisions à un Comité du Cabinet peut-être mal choisi.

Finalement, la SPAA (Stratégie et plans annuels d'achats) mise sur pied pour Approvisionnements et Services Canada (ASC), une initiative parrainée par ASC visant à identifier les possibilités interministérielles et à les signaler au Cabinet, s'est avérée un document utile pour la direction. En effet, elle a permis de combler partiellement le vide laissé par le désintéressement relatif du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR). En l'absence d'un plan à long terme, la SPAA n'a connu qu'un succès restreint, limité notamment par le fait que ASC, en tant qu'organisme de services communs, n'est pas habilité à conseiller le Cabinet sur les politiques d'expansion industrielle et régionale. D'une façon générale, le plan n'a guère aidé le Cabinet ou l'industrie à élaborer des stratégies ou à déterminer des débouchés d'importance.

Mesures correctives

Le Groupe d'étude estime qu'un certain nombre de réformes fondamentales sont nécessaires si le Canada doit retirer de plus grands avantages de ses grandes dépenses en immobilisations durant les dix à 15 années à venir. Ces réformes devaient notamment s'attaquer aux points suivants :

- La nécessité de réduire les nombreux objectifs non complémentaires qui chevauchent. L'objectif secondaire des grandes acquisitions devrait être l'expansion industrielle et régionale afin de rendre l'industrie canadienne plus concurrentielle sur le marché international. Les ministères doivent être informés de l'appui inconditionnel que le Cabinet accorde à cet objectif.

- La nécessité de l'examen annuel, par le Cabinet, d'un plan stratégique coordonné d'acquisitions qui déterminerait les débouchés pouvant se présenter au cours des huit à 12 années suivantes et qui viendraient soutenir l'objectif susmentionné.

- La nécessité de préciser les rôles et responsabilités des nombreux intervenants ministériels qui, actuellement, poursuivent souvent des buts contraires. Il faudrait créer un groupe interministériel chargé de centraliser la coordination, qui aurait notamment pour mandat de suivre les directives du Cabinet pour la présentation annuelle du plan stratégique d'acquisitions.

- La nécessité d'élaborer des mécanismes particuliers et permanents qui permettraient de consulter l'industrie en prévision d'acquisitions importantes; ces mécanismes devraient prévoir une période de temps suffisante pour ces consultations.

- La nécessité de mieux orienter les programmes gouvernementaux de financement de R-D et de les intégrer aux activités d'acquisition.

- La nécessité de réviser certains liens institutionnels afin de permettre la réalisation des mesures susmentionnées.

Le Groupe d'étude s'est appuyé sur deux principes généraux pour proposer ces réformes :

- les débouchés liés au programme de regroupement des acquisitions sont considérables et exigent d'être régulièrement examinés par le Cabinet;

- une consultation permanente et franche avec l'industrie canadienne permettra à celle-ci d'augmenter à l'avenir sa participation aux achats de

biens d'équipement effectués par le gouvernement, qui se chiffrent à plusieurs milliards de dollars.

Nous sommes convaincus que ces deux principes sont fondés. De grands projets d'acquisition commune ont été définis par différents ministères dans les secteurs de la navigation, de l'aérospatiale et de l'automobile. Par le passé, les retombées associées aux projets dans ces secteurs ou dans d'autres ont été examinées cas par cas, et des occasions ont été ainsi manquées. Nous estimons qu'en examinant un plan stratégique et coordonné d'acquisitions, le Cabinet pourra déterminer l'ordre de priorité en ce qui concerne les retombées industrielles, le financement de projets de R-D, les stratégies d'appui au niveau du développement et de l'approvisionnement relative à la vie utile des biens, les possibilités de transferts de technologies et d'autres avantages durables.

Ce qui a fait défaut par le passé, c'est un mécanisme capable de réaliser ces objectifs. Le plan d'acquisitions stratégique fournit un tel mécanisme. En outre, une consultation franche menée à temps avec l'industrie et un financement progressif des programmes de R-D ont été essayés (quoique rarement) avec des résultats très positifs. Durant les dix dernières années, le ministère de la Défense nationale (MDN) a subventionné le secteur afin qu'il développe un certain nombre de sous-systèmes électroniques de bord, choisis ultérieurement pour le programme de la Frégate canadienne de patrouille. Le recours plus fréquent à la consultation coordonnée et aux stratégies de R-D est faisable et justifie que le Cabinet leur accorde son appui.

Politique d'acquisition des sociétés de la Couronne

Le mandat du Groupe d'étude demandait de faire un examen partiel des politiques d'acquisition des principales sociétés de la Couronne afin de déterminer si lesdites politiques appuient suffisamment les objectifs nationaux. Le Groupe d'étude est en général satisfait des efforts entrepris par ces sociétés pour utiliser leurs programmes de grandes acquisitions à l'appui de l'industrie canadienne. Bien que la question ne fasse pas partie de notre mandat, nous ne croyons pas que l'élaboration d'une politique générale sur les retombées industrielles des acquisitions pour l'ensemble des sociétés de la Couronne serait utile.

Acquisitions coopératives fédérales-provinciales

Les trois niveaux de gouvernement au Canada dépensent quelque 60 milliards de dollars par an en biens et services. Une partie considérable de ce montant est consacrée aux importations, le reste étant souvent réparti entre un grand nombre de sources intérieures. Une meilleure coordination entre les trois niveaux de gouvernement au chapitre des acquisitions pourrait aider l'expansion du secteur manufacturier canadien. Il faut mettre sur pied un mécanisme qui permette de rassembler des renseignements sur les acquisitions du secteur public et de définir quels sont les biens, actuellement importés, pour lesquels il existe ou pourrait exister des sources canadiennes d'approvisionnement. Une coopération accrue en ce qui concerne l'échange de listes de sources, de normes et de méthodes d'acquisition permettrait aux fournisseurs de faire davantage affaire dans l'ensemble du pays, et devrait mener à une meilleure gestion du système d'acquisition du secteur public.

RETOMBÉES INDUSTRIELLES À LONG TERME DES GRANDS PROJETS DE LA COURONNE

BUT

Analyser la pratique du gouvernement fédéral visant à poursuivre des objectifs secondaires dans le cadre de grands projets d'acquisition de biens d'équipement; recommander une approche modifiée, de façon à accroître les retombées industrielles tirées des acquisitions gouvernementales au Canada.

SITUATION GÉNÉRALE

Les termes suivants sont utilisés pour décrire le recours aux acquisitions comme moyen d'atteindre les objectifs du gouvernement :

- l'effet de levier - pouvoir de négociation résultant de l'importance des sommes consacrées par le gouvernement aux acquisitions;

- les objectifs nationaux - objectifs socio-économiques généraux, sanctionnés par le Cabinet, sur lesquels il faudrait axer l'effet de levier des acquisitions gouvernementales;

- les retombées socio-économiques - retombées dérivées de la poursuite de l'un ou l'autre ou de l'ensemble des objectifs nationaux. Ce terme est associé au Mécanisme d'examen des acquisitions (MEA), qui s'applique aux acquisitions de 2 millions à 100 millions de dollars;

- les retombées industrielles - sous-ensemble des retombées socio-économiques découlant plus précisément des objectifs de développement industriel et régional et associé aux grands projets de la Couronne (GPC), qui dépassent généralement 100 millions de dollars.

En 1984-1985, les marchés de biens et services adjugés par le gouvernement fédéral ont dépassé 9 milliards de dollars. Il s'agit principalement d'équipement de haute technologie, y compris des biens pour répondre aux besoins du ministère de la Défense nationale (MDN). Depuis le retrait du projet Arrow en 1959, le gouvernement a fait ses

principales acquisitions auprès d'entreprises étrangères en choisissant parmi les modèles existants. Il a cherché à réduire au minimum les effets négatifs des achats effectués auprès de fournisseurs étrangers sur l'ensemble de l'économie canadienne, d'abord par le Programme du partage de la production de défense avec les États-Unis et, au cours des dernières années, par des programmes globaux de retombées industrielles négociés individuellement avec des soumissionnaires étrangers.

On a recherché les retombées industrielles pour atteindre les objectifs secondaires des politiques concernant les grandes acquisitions (comme les chasseurs CF 18), à savoir la production en fonction de spécifications (c'est-à-dire les produits conçus à l'origine à l'étranger), les acquisitions compensatoires en contrepartie de l'équipement exporté au Canada par des fournisseurs étrangers; la répartition régionale des acquisitions; la participation de la petite entreprise; les transferts de technologies et les nouveaux investissements au Canada. Le gouvernement a généralement tenté d'obtenir des retombées économiques d'une valeur égale à celle du marché conclu et il a appliqué le même principe à la technologie. L'intérêt pour les retombées industrielles dérivées des acquisitions du MDN s'est accru notamment parce que les dépenses annuelles de biens d'équipement de ce ministère sont passées de 250 millions de dollars au début des années 1970 à 2.5 milliards cette année.

Au fur et à mesure de l'expérience acquise par le biais d'une série de grands projets de la Couronne (GPC), tels l'avion de patrouille à grand rayon d'action, le chasseur CF 18, le Projet de modernisation des radars et la Frégate canadienne de patrouille, la portée des retombées industrielles s'est élargie relativement aux objectifs à court et à long terme. De plus, les obligations stipulées dans les contrats sont devenues de plus en plus précises.

Bien que l'on ait fait certains progrès quant aux retombées industrielles obtenues dans le cadre des grands projets de la Couronne, il faut néanmoins réévaluer les politiques et pratiques gouvernementales concernant le levier des acquisitions, en fonction des facteurs suivants :

- L'objectif du gouvernement visant à obtenir des compensations d'une égale valeur pour l'équipement fourni était irréaliste. Les retombées ont été bien inférieures à ce que l'on prévoyait et, dans la

plupart des cas, ont eu des effets à court terme pour le Canada. Il a été difficile d'évaluer avec précision les coûts de mise en oeuvre des programmes de retombées industrielles et ils se sont révélés substantiels.

- Bien que certaines retombées industrielles aient eu des effets à long terme pour le Canada, elles n'ont pas eu les répercussions escomptées sur le développement industriel au Canada.

- Le déficit croissant du commerce du matériel de défense entre les États-Unis et le Canada est un sujet de préoccupation important et continuera de l'être étant donné l'augmentation du nombre de grands projets de la Couronne prévus. Le déclin relatif de la base technologique de l'industrie canadienne est un facteur clé de l'augmentation du déficit. Il faut donc déterminer dans quelle mesure les politiques appropriées en matière de retombées industrielles pourraient contribuer à résoudre ce problème.

- L'importance accordée aux achats compensatoires dans les programmes de retombées industrielles du Canada est devenue un facteur de mécontentement dans nos échanges commerciaux avec les États-Unis et l'Europe, et elle n'a produit que très peu de retombées à long terme pour le Canada.

- Ces facteurs sont reliés entre eux, ce qui permet de déterminer les changements qu'il faut apporter afin d'accroître les bénéfices nets pour le Canada tout en réduisant les coûts et en atténuant le mécontentement des partenaires.

À l'aide de la documentation existante et des activités actuelles du gouvernement et au moyen d'entrevues avec des représentants du gouvernement et d'associations industrielles, le Groupe d'étude a analysé la question du levier des acquisitions des grands projets de la Couronne. Le résumé des entrevues avec les représentants d'associations industrielles figure à l'appendice A.

ANALYSE

Bien que les commentaires portent sur les retombées industrielles et la répartition régionale, l'objectif premier de toute acquisition consiste à obtenir l'équipement

et les services nécessaires pour répondre aux besoins du ministère visé tout en obtenant le plus possible pour les sommes déboursées.

Tous les autres objectifs sont secondaires. Lorsque l'on tente de réaliser des objectifs secondaires, les coûts et les avantages marginaux liés à la poursuite de ces buts supplémentaires doivent être clairement définis. Par le passé, lorsqu'on a effectué des acquisitions, y compris celle de la Frégate canadienne de patrouille, il s'est avéré extrêmement difficile d'évaluer les coûts et les avantages réels des programmes de retombées industrielles.

Certains ministères, en particulier le MDN et Transports Canada (TC), hésitent à créer des sources d'approvisionnement durables à long terme et à maximiser les acquisitions concurrentielles. La phase II du Programme de remplacement des navires en est un exemple récent. Au cours de la phase I, le MDN a payé les frais de la mise sur pied d'une société d'intégration des systèmes au Canada. Le ministère a sans aucun doute supposé que cette société s'occuperait de l'intégration des systèmes au cours des phases subséquentes et constituerait ainsi une source stratégique d'approvisionnement pour ce projet et, peut-être même, pour d'autres projets. De son côté, ASC tente de favoriser la concurrence, notamment pour la phase II. Il faudrait donc se pencher sur ce problème au moment de l'acquisition initiale de façon à éviter des conflits entre ministères.

On n'a pas tranché directement la question des objectifs secondaires à poursuivre. Par conséquent, les gestionnaires de l'entreprise privée et du secteur public ne savent pas exactement ce que veut accomplir le gouvernement à l'aide des programmes de retombées industrielles.

On trouve, au chapitre 305 d'un document du Conseil du Trésor intitulé "Mécanisme d'examen des acquisitions", des lignes directrices générales sur lesquelles devraient se fonder les objectifs nationaux. D'autre part, le document de ASC intitulé "Stratégie et plans annuels d'achats" (SPAA) fait état d'objectifs nationaux qui chevauchent. Pour chaque grand projet de la Couronne, les ministres approuvent des objectifs précis en fonction de l'expérience tirée des projets précédents, qui servent ainsi de base aux négociations avec l'industrie. Ces documents contiennent de multiples objectifs qui s'excluent souvent l'un l'autre. Sont donnés à l'annexe B des exemples d'objectifs du projet

de chasseurs CF 18, du programme de Frégate canadienne de patrouille, du chapitre 305 du document du Conseil du Trésor et du document de la SPAA. Le Groupe d'étude a dénombré plus de 40 objectifs différents dans ces documents et d'autres documents consultés.

Étant donné qu'on ne trouve aucune indication de l'importance relative de ces objectifs pour le gouvernement, on a l'impression que tous les objectifs sont d'égale valeur et que les retombées dans tous les secteurs devraient être maximisées. Comme on n'a pas mis l'accent sur les retombées à long terme, les propositions et les marchés négociés sont généralement axés sur les retombées à court terme. Dans le cas du programme de Frégate canadienne de patrouille, par exemple, on prévoit des sanctions financières précises en ce qui a trait au contenu canadien, sanctions qui ont une incidence favorable sur la création d'emplois à court terme. L'obligation imposée à Sperry de faire de Paramax un centre permanent et viable d'élaboration et d'intégration de systèmes de combat n'est toutefois pas assortie des mêmes sanctions. Le gouvernement a peut-être ainsi laissé entendre, par inadvertance, que les retombées à court terme avaient la préséance sur les retombées à long terme. Que cette conclusion soit fondée ou non, le fournisseur a tout intérêt à s'efforcer d'éviter les sanctions qui pourraient lui être imposées s'il ne satisfaisait pas aux exigences à court terme.

Conclusion - Il est nécessaire de préciser bien davantage les objectifs de l'orientation donnée par les ministres aux stratégies de retombées industrielles visant les grands projets de la Couronne.

Des retombées industrielles d'une valeur de 6 milliards de dollars ont été négociées pour l'avion de patrouille à grand rayon d'action, le chasseur CF 18 et la Frégate canadienne de patrouille. Les objectifs gouvernementaux n'étaient cependant définis que très généralement, de même que les engagements des fournisseurs. Dans certains cas, ce chiffre s'est révélé très largement supérieur aux attentes concernant l'augmentation de l'activité économique au Canada suscitée directement par les acquisitions. Des études indiquent qu'il sera à peu près impossible de déterminer précisément les retombées obtenues grâce aux projets et imputables aux fournisseurs qui ont exécuté les marchés. Dans le cas des projets récents on a cependant établi que :

- Des 2.45 milliards de dollars de retombées industrielles négociées avec la société McDonnell Douglas, 1.4 milliard de dollars de retombées pour McDonnell Douglas Canada et les systèmes Litton auraient été créées sans l'adjudication du contrat des CF 18. De plus, il a été démontré qu'une partie du travail imparti, considérée comme compensatoire, n'était pas directement reliée au contrat des CF 18. Ce problème général de causalité existera aussi longtemps que des retombées compensatoires (indirectes) seront exigées.

- La plupart des retombées obtenues étaient à court terme et imputables au fait que les produits étaient fabriqués selon des spécifications provenant de l'étranger, et elles n'avaient pour but que d'alimenter les chaînes de production.

- Il y a eu peu de transferts de technologies et de nouveaux investissements permettant d'accroître la compétitivité de l'industrie canadienne sur le plan international. On peut cependant mentionner certaines exceptions : l'usine d'aubages et de compresseurs de la Générale électrique à Bromont (Québec), 100 millions de dollars (dans le cadre du programme des CF 18); l'agrandissement des installations de Raytheon Canada à Waterloo (Ontario), 200 millions de dollars (dans le cadre du programme de modernisation des radars); le projet d'intégration et de conception des systèmes de combat et de gestion de Paramax à Montréal (mis sur pied par Sperry dans le cadre du programme de Frégate canadienne de patrouille).

- La répartition régionale des retombées découlant de ces programmes n'a pas été conforme aux attentes. À l'exception du programme de Frégate canadienne de patrouille, pour lequel le gouvernement a consenti à verser un supplément, ou lorsque des engagements contractuels ont été conclus concernant des répartitions régionales particulières, la répartition du travail est conforme à la structure naturelle du marché de l'industrie visée. L'industrie est généralement opposée à toute répartition obligatoire qui fait monter les coûts de production et diminue la compétitivité internationale.

- Les retombées compensatoires négociées par le Canada avec les fournisseurs américains pour le programme d'avions de patrouille à grand rayon d'action et celui des CF 18, ainsi qu'avec les fournisseurs européens et américains pour le programme de Frégate canadienne de patrouille ont constitué un sujet de mécontentement pour nos principaux partenaires commerciaux.

Dans le passé, le gouvernement a sous-évalué les coûts directs et cachés des retombées industrielles négociées lors des grands contrats d'acquisition. D'après une analyse prudente de la situation, 375 millions de dollars ont dû être dépensés pour les trois programmes en frais d'administration et en coûts directs (dont 250 millions pour le programme de Frégate canadienne de patrouille) pour obtenir des engagements de retombées industrielles. Quant aux coûts supplémentaires directs associés au programme de Frégate canadienne de patrouille, 70 millions de dollars ont été imputés à la décision de répartir la construction des navires entre trois chantiers. De plus, certains frais cachés ne peuvent être quantifiés. Globalement, on estime que les frais supplémentaires occasionnés par les programmes de retombées industrielles varient de 5 à 10 %.

Conclusion - L'effet de levier des acquisitions n'a pas atteint l'ampleur escomptée pour les retombées industrielles.

Si l'on veut améliorer l'approche gouvernementale pour ce qui est des activités liées aux retombées industrielles, il faut d'abord comprendre les raisons de l'inefficacité de l'approche actuelle. Bien que le gouvernement ait tenté d'obtenir des retombées industrielles à long terme pour le Canada grâce aux soumissions de fournisseurs étrangers lors de grands projets d'acquisition, le succès a été relatif parce que le marché canadien est restreint, comparativement aux marchés mondiaux auxquels ont accès ces fournisseurs. La société McDonnell Douglas ne tirerait pas de grands avantages financiers à exporter la technologie du CF 18 au Canada pour une vente de 138 avions, alors que ses ventes mondiales sont dix fois supérieures. Ainsi, même si le contrat de plusieurs milliards de dollars des CF 18 est considérable pour le Canada, il n'a apporté en fait que du travail de courte durée, soit des produits de compensation exécutés à partir de spécifications étrangères que McDonnell Douglas pouvait vendre assez facilement à des prix

concurrentiels au Canada. Les modestes investissements à long terme de la Générale électrique et de la Raytheon étaient judicieux du point de vue financier pour ces entreprises, ce qui est rare en ce qui a trait aux acquisitions canadiennes.

Les difficultés qu'éprouve le Canada à attirer des industries de pointe et des investissements par le biais d'acquisitions gouvernementales sont un sujet de préoccupation. L'exportation de produits manufacturés est de la plus haute importance pour le Canada. Notre compétitivité sur le plan international est cependant directement liée au niveau technologique de nos industries.

Les acquisitions de matériel de défense représentent plus de la moitié de tous les achats gouvernementaux du Canada et environ 80 % des grandes acquisitions de biens d'équipement. Dans ce secteur, l'utilisation des acquisitions pour favoriser le développement industriel est particulièrement rentable.

D'après les chiffres fournis par l'Association des industries aérospatiales du Canada, les acquisitions du gouvernement canadien représentent seulement 20 % des ventes des fabricants de matériel de défense au Canada. Le reste est exporté, principalement aux États-Unis. Le MDN achète 70 % de ses biens d'équipement à l'étranger. En revanche, aux États-Unis, le département de la Défense achète plus de 95 % de son équipement à des entreprises situées sur son territoire. Les principaux pays européens, dont la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne, achètent en comparaison une plus grande partie de leur matériel de défense sur leur propre territoire que le Canada. Le Canada est donc le seul pays, contrairement à ses alliés militaires, à dépendre autant de l'exportation pour son matériel de défense.

On peut tirer des conclusions analogues des autres industries qui fournissent d'importants produits manufacturés au gouvernement du Canada.

De nombreuses politiques et programmes industriels, ainsi que certains éléments de l'organisation du gouvernement canadien sont axés sur les marchés d'exportation et sur la nécessité d'accroître la compétitivité de l'industrie canadienne sur le plan international. Toutefois, on n'a pas clairement centré les

retombées industrielles associées aux acquisitions du gouvernement canadien sur les objectifs d'exportation à long terme de ces autres programmes et politiques du gouvernement.

Le développement industriel à long terme, synonyme de prospérité, ne tient pas exclusivement au développement des produits d'exportation. La réparation et l'entretien de l'équipement, la fabrication de pièces de rechange et d'autres genres de services fournis pour le gros équipement ayant une vie utile de 20 ans ou plus peuvent procurer des retombées durables. Non seulement ils permettent de créer des emplois à long terme, mais la réparation et l'entretien peuvent également jouer un rôle important dans la création de nouveaux produits ou services dans l'industrie canadienne.

Le cas de la Garrett Manufacturing Ltd. est l'exemple le plus frappant d'une entreprise canadienne dont l'origine était liée à la réparation et à la remise en état. Elle est maintenant au premier rang mondial de la conception et de la fabrication des systèmes de régulation de la température dans les avions et d'autres produits électroniques. Le gouvernement du Canada n'a pas su profiter des grandes occasions qui lui étaient offertes d'établir un soutien durable pour des programmes importants tels que celui de l'avion de patrouille à grand rayon d'action et du CF 18. Le gouvernement se préoccupe beaucoup des coûts et des risques élevés que pourrait entraîner un soutien inadéquat de l'exploitation de ces avions. Il faut noter que les possibilités d'expansion industrielle et régionale non exploitées sont également considérables. Les ministères semblent toutefois commencer à s'intéresser à ce genre de problèmes. Le Groupe d'étude a conclu qu'il fallait accorder plus d'attention aux mesures d'entretien en fonction de la vie utile dans le cas des grands projets de la Couronne, pour réduire au minimum les coûts et les risques au cours des étapes opérationnelles des programmes et pour faire en sorte que l'on exploite les possibilités industrielles du Canada.

On mentionne souvent les acquisitions du gouvernement fédéral comme moyen d'améliorer le potentiel de l'industrie du matériel de défense. Il est important de faire la distinction entre l'effort industriel général en matière de défense et la création, au Canada, de ressources industrielles propres à la sécurité nationale du pays. Le MDN et ASC ont effectué des études sur ce sujet (voir

l'appendice C). N'ayant pas d'énoncé définitif sur les exigences à respecter, le Groupe d'étude n'a donc pu tirer de conclusions à partir desquelles il aurait pu proposer des changements.

Conclusion - Il faudra que le Canada adopte une nouvelle stratégie s'il veut se servir du levier des acquisitions pour obtenir des retombées à long terme. Cette stratégie devra surtout viser l'amélioration de la compétitivité des industries du Canada sur les marchés mondiaux; elle devra en outre stimuler l'essor technologique, accroître le nombre d'investissements dans l'industrie canadienne et faciliter l'accès aux marchés étrangers et intérieurs. Parmi les éléments importants de cette stratégie, il faudrait préparer le mieux possible l'industrie canadienne en fonction des acquisitions, lorsque les débouchés sont appréciables tant pour le marché intérieur que pour les exportations.

Le Groupe d'étude approuve les initiatives actuelles du MEIR en vue d'élaborer une telle stratégie.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'élaborer une politique relative aux retombées industrielles des programmes gouvernementaux d'acquisition, qui

1. contribuera à améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne sur la scène internationale en faisant du développement industriel et régional à long terme le principal objectif national en ce qui concerne les grandes acquisitions[1]; et

2. tiendra compte de la capacité de l'industrie canadienne à participer à l'entretien des gros équipements pendant leur vie utile.

---

1 Les objectifs nationaux établis par le Cabinet en 1978 et détaillés par le Conseil du Trésor en 1979-1980 sont exposés plus loin dans le présent rapport.

APPENDICE A

POINT DE VUE DE L'INDUSTRIE RELATIVEMENT AUX ACQUISITIONS EN TANT QUE LEVIER

Voici un résumé des points de vue exprimés par les représentants d'associations industrielles au cours d'entrevues portant sur le recours aux acquisitions pour atteindre les objectifs nationaux.

Comme l'incidence des acquisitions gouvernementales varie énormément selon les secteurs de l'industrie canadienne, huit associations industrielles ont été choisies de façon à obtenir les points de vue les plus divers sur la question des acquisitions :

- l'Association des industries aérospatiales du Canada
- la Canadian Advanced Technology Association (CATA)
- l'Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau
- l'Association canadienne d'exportation
- l'Association des manufacturiers canadiens
- l'Association des chantiers maritimes canadiens
- l'Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada
- l'Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada.

Les principales conclusions tirées de ces entrevues sont les suivantes :

- Les acquisitions gouvernementales devraient se faire de façon sélective pour accroître à long terme la compétitivité de l'industrie canadienne sur la scène internationale.

- En cherchant à atteindre des objectifs socio-économiques multiples au moyen d'acquisitions gouvernementales, on a nui à la compétitivité de l'industrie canadienne sur les marchés internationaux; on a en effet mis l'accent sur le court terme, ce qui n'avantage pas notre industrie par rapport aux autres. L'industrie en particulier s'inquiète des effets négatifs sur la productivité industrielle de la répartition obligatoire du travail dans les régions.

- L'industrie canadienne a besoin d'un délai d'exécution beaucoup plus long (généralement plusieurs années) pour préparer ses soumissions en vue de marchés de biens d'équipement importants du gouvernement canadien. De plus, il faut faciliter l'accès de l'industrie au financement de la recherche et du développement reliés aux acquisitions futures.

- Il faudrait favoriser les centres d'excellence et les sources d'approvisionnement préférées selon une série réaliste de critères qui tiennent compte de la spécialisation de l'industrie canadienne.

- Il faudrait renforcer le Programme de productivité du matériel de défense et l'étendre à la fabrication nationale de produits de défense et autres. Le gouvernement devrait envisager la possibilité d'accroître le financement de la recherche et du développement pour permettre à l'industrie canadienne de mieux concurrencer l'industrie américaine.

- Il faut améliorer les mécanismes d'interaction entre l'industrie et le gouvernement en matière d'acquisition.

- Il faudrait clarifier le rôle des différents ministères et les faire connaître à l'industrie, tout comme il faudrait améliorer la coordination des efforts de commercialisation auprès du gouvernement des États-Unis.

- Le gouvernement a un rôle capital à jouer dans l'abolition des restrictions commerciales interprovinciales résultant des pratiques provinciales en matière d'acquisitions.

APPENDICE B

EXEMPLES D'ÉNONCÉS D'OBJECTIFS NATIONAUX VISANT LES ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES

A. MANUEL DE LA POLITIQUE ADMINISTRATIVE DU CONSEIL DU TRÉSOR

Chapitre 305 - Mécanisme d'examen des acquisitions
Section 2.1 - Objectifs

MÉCANISME D'EXAMEN DES ACQUISITIONS

Objectif

Le Mécanisme d'examen des acquisitions vise à tirer des avantages durables au-delà de l'effet immédiat de la dépense d'acquisition même, de l'approvisionnement fédéral au profit du développement économique et social du Canada.

Les sous-objectifs sont :

a. de se pencher d'abord sur les avantages industriels, plus particulièrement dans les secteurs de l'électronique et de la technologie de pointe;

b. d'encourager les initiatives qui se révéleraient concurrentielles sur les marchés internationaux ou sur le marché national avec un niveau régulier de protection;

c. de favoriser l'innovation de nouveaux produits et l'avancement de la technologie de la production;

d. de fournir de meilleures possibilités de sous-traitance aux fournisseurs canadiens, plus particulièrement aux petites entreprises et aux fournisseurs situés dans des régions où le taux de chômage est élevé.

B. STRATÉGIE ET PLAN ANNUELS D'ACHAT DE ASC - 1984-1985

Objectifs nationaux

L'administration des Approvisionnements s'efforce d'accroître et d'uniformiser ses services aux clients, de réaliser plus d'économies dans ses opérations internes et de gérer plus efficacement le programme des approvisionnements. Les initiatives proposées dans le présent document contribueront de façon importante à réaliser ce dernier objectif.

Inspirée par le souci primordial d'effectuer des achats qui représentent la "meilleure valeur", l'administration des Approvisionnements poursuit un certain nombre d'objectifs socio-économiques qui s'inscrivent dans la politique actuelle du gouvernement fédéral. Voici les objectifs nationaux approuvés qui constituent la base de la Stratégie et du plan annuel d'acquisitions pour 1984-1985 :

1. **DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES INDUSTRIELLES** Cet objectif vise à appuyer et favoriser l'expansion industrielle, c'est-à-dire améliorer la productivité, encourager l'implantation, l'expansion et la modernisation des installations de fabrication, promouvoir le développement des entreprises canadiennes en vue d'accroître les débouchés, encourager le renouvellement industriel, en tâchant de tirer des avantages industriels des projets de mise en valeur des ressources et favoriser la création d'emplois et l'esprit d'entreprise.

2. **DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES RÉGIONALES** Cet objectif vise à stimuler la croissance économique nationale et à réduire les disparités régionales par des investissements accrus et la promotion du développement industriel et du commerce.

3. **CONTEXTE COMPÉTITIF INTERNATIONAL** Le gouvernement du Canada estime que les intérêts économiques du pays et ceux de ses partenaires commerciaux seront servis au mieux par la protection et le renouvellement de l'ordre commercial international.

4. **RELATIONS FÉDÉRALES-PROVINCIALES** La coopération et la consultation entre les gouvernements fédéral et provinciaux en matière de développement économique sont

particulièrement importantes pour éviter le dédoublement des projets et des dépenses et favoriser l'essor du marché canadien.

5. **ENTREPRISES MULTINATIONALES** Le gouvernement fédéral a pour objectif de voir à ce que les sociétés sous domination étrangère, tout comme les entreprises canadiennes d'ailleurs, contribuent pleinement à la mise en place d'une structure industrielle innovatrice et compétitive sur le plan international, en poursuivant avec une égale vigueur les objectifs du Canada dans des domaines tels que la recherche et le développement et la commercialisation internationale.

6. **CRÉATION D'EMPLOIS** Cet objectif vise à réduire le chômage et à venir en aide aux secteurs durement éprouvés par la récession. Tout en cherchant à créer des emplois pour tous les Canadiens, nous devons accorder une attention particulière à la situation des jeunes.

7. **PRODUCTIVITÉ** La promotion d'une productivité accrue au Canada est une façon de poursuivre simultanément l'objectif à double volet du gouvernement fédéral : la lutte contre l'inflation et la création d'emplois.

C. OBJECTIFS CONCERNANT LES RETOMBÉES INDUSTRIELLES DU PROGRAMME DU CF 18

Le programme de retombées industrielles dérivées de l'achat de nouveaux chasseurs CF 18 a pour but, dans des limites de coûts acceptables, de susciter une activité industrielle compensatoire au Canada, de façon à :

a. réduire au minimum le coût de ce programme pour le Canada;

b. établir au pays une capacité industrielle, y compris des connaissances techniques visant les mesures d'entretien en fonction de la vie utile du système de défense aérienne mis sur pied;

c. améliorer la capacité de l'industrie canadienne en favorisant l'essor technologique au moyen du transfert de technologies et de l'utilisation des ressources canadiennes dans les domaines de la conception, du développement et de la fabrication;

d. accroître la compétitivité de l'industrie canadienne et faciliter l'accès aux marchés internationaux en assurant son autonomie à l'égard de certains produits manufacturés et de certains services;

e. assurer une charge de travail adéquate en vue d'utiliser les ressources de l'industrie canadienne et d'atteindre les objectifs du gouvernement en matière de stabilité d'emploi et de répartition régionale de l'activité industrielle;

f. stimuler l'exportation canadienne en fonction des objectifs commerciaux et de politique étrangère notamment dans les secteurs où l'aide gouvernementale est considérable;

g. freiner les importations canadiennes de produits aérospatiaux et d'autres biens et services manufacturés ou même renverser cette tendance.

D. OBJECTIFS DES RETOMBÉES INDUSTRIELLES DU PROGRAMME DE FRÉGATE CANADIENNE DE PATROUILLE

L'objectif global des retombées industrielles du programme de Frégate canadienne de patrouille est d'assurer le plus de retombées industrielles possibles au Canada. Par conséquent, on tente de susciter de nouvelles activités industrielles canadiennes et d'accroître la capacité de l'industrie canadienne par les moyens suivants :

1. Favoriser l'essor technologique grâce au transfert de technologies au Canada, mis au service de la base industrielle canadienne.

2. Accroître les possibilités d'emploi pour les Canadiens en profitant au maximum des retombées liées à l'acquisition de biens ou services.

3. Utiliser le plus de ressources canadiennes possible pour la gestion du programme, la conception et la construction des navires, la conception de systèmes, la production, l'analyse et les essais, de façon à ce que ces activités soient établies et restent au Canada et qu'elles deviennent entièrement autonomes pour ce qui est de la technologie et des marchés.

4. Créer une base industrielle canadienne compétente de manière à disposer d'un soutien durable pour le programme de Frégate canadienne de patrouille.

5. Favoriser la recherche-développement dans tous les domaines technologiques de pointe au Canada, de façon à créer une activité continue dans le cadre de la gestion de la production en vue de donner au Canada l'autonomie industrielle voulue au regard de ces produits et pour les services connexes sur les marchés mondiaux.

6. Multiplier les occasions pour que l'industrie canadienne devienne compétitive sur le plan international en ce qui a trait à certains produits manufacturés et certains services, ce qui favoriserait l'exportation et réduirait l'importation.

7. Favoriser l'essor de la petite entreprise au Canada.

8. Assurer une répartition régionale équitable des retombées industrielles.

9. Assurer des retombées compensatoires pour la portion des dépenses du programme faits à l'extérieur du Canada et non récupérées par le biais des travaux donnés à contrat au Canada dans le cadre du programme de Frégate canadienne de patrouille.

10. Utiliser les ressources des secteurs pertinents de l'industrie canadienne conformément aux politiques et objectifs d'expansion industrielle du ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) pour ces secteurs. Ces politiques et objectifs sont contenus dans les documents de travail relatifs à la situation dans les différents secteurs industriels établis par le MIC.

En ce qui concerne l'intégration des systèmes électroniques :

1. Le gouvernement veut qu'une ou plusieurs entreprises sous contrôle canadien participent directement et de façon significative à l'intégration des systèmes électroniques (par exemple, en effectuant au minimum l'intégration de la gestion et les essais d'au moins deux sous-systèmes électroniques importants tels que l'armement, les dispositifs de détection, les instruments, les communications et l'informatique, y compris les logiciels) pour établir au Canada, à l'intérieur d'une période donnée, une industrie capable d'exploiter des systèmes électroniques. Une industrie qui puisse assurer une participation concurrentielle, continue et adéquate en matière de soutien à long terme de la Frégate canadienne de patrouille dans ces domaines et en ce qui a trait à la conception des systèmes destinés aux générations futures de bâtiments de guerre et d'équipements semblables.

2. Si une conception industrielle étrangère est proposée, il faudra prévoir la participation suffisante d'une entreprise sous contrôle canadien de façon à établir une base de systèmes électroniques qui lui permettrait d'offrir un soutien adéquat, continu et concurrentiel en cas de modifications des plans, ainsi qu'un soutien durable à la Frégate canadienne de patrouille et à la conception de systèmes destinés aux générations futures de bâtiments de guerre et autres équipements semblables.

3. Les entreprises sous contrôle canadien choisies pour satisfaire aux exigences précitées ne doivent pas être assujetties à des restrictions qui interdisent leur participation. (Une entreprise sous contrôle canadien est une société ainsi définie aux fins de l'article 257 de la Loi de l'impôt sur le revenu ou disposée à le devenir, et qui est autonome du point de vue des marchés et de la technologie des systèmes en ce qui concerne la capacité à établir.)

Les fournisseurs doivent assumer les risques habituels liés à la production et aux autres considérations d'ordre commercial.

APPENDICE C

CAPACITÉ DE L'INDUSTRIE DE LA PRODUCTION DE DÉFENSE

SITUATION GÉNÉRALE

Les acquisitions de matériel de défense du gouvernement fédéral sont souvent mentionnées comme étant un moyen de favoriser l'expansion de l'industrie de la production de défense.

Les discussions sur cette question gravitent souvent autour de deux objectifs apparemment contradictoires.

L'un vise à favoriser, de façon générale, l'activité industrielle dans le domaine de la production de défense. Dans ce cas, l'aspect commercial est primordial.

L'autre objectif, souvent avancé, consiste à créer au Canada la capacité industrielle essentielle à la sécurité du pays. Dans ce cas, l'activité industrielle peut être justifiée par des motifs stratégiques en l'absence de projets à long terme de nature commerciale.

ANALYSE

Capacité de l'industrie de la production de défense - Étendue des besoins

À l'heure actuelle, nous ne savons pas avec exactitude si l'industrie canadienne de la production de défense peut répondre à nos besoins stratégiques. Le MDN a mis en oeuvre un programme de deux ans, destiné à cerner les exigences des fournisseurs clés, tandis que ASC fait présentement un inventaire des possibilités de l'industrie de la production de défense.

Comme les études ne sont pas terminées, il serait prématuré de conclure que les besoins de l'industrie du matériel de défense qui seront établis à la fin du programme du MDN seront importants. La proximité des sources américaines, associée aux coûts élevés de la mise sur pied d'installations canadiennes, seront des facteurs clés qui influeront sur les décisions relatives à l'industrie.

L'importance de la défense dans les grands projets d'acquisition de la Couronne

Tel que mentionné précédemment, les grands projets d'acquisition du matériel de défense semblent l'un des moyens les plus logiques de développer et de maintenir la capacité industrielle du Canada dans ce secteur. On peut atteindre cet objectif en achetant directement des fournisseurs canadiens ou en exigeant des compensations dans le domaine de la défense pour les grandes acquisitions de nature militaire.

La situation au Canada a considérablement changé depuis la Seconde Guerre mondiale pour ce qui est de la fourniture du matériel de défense. Suite à une longue période de restrictions budgétaires et alors que prévalait la perspective d'une "guerre éclair", les acquisitions de modèles de type courant se sont multipliées, reléguant au second plan la capacité de l'industrie canadienne dans ce domaine. Rétrospectivement, on a soutenu que certains grands projets tels que le CP 140 et le CF 18 ne contenaient pas d'exigences suffisantes en matière de soutien aux systèmes. Toutefois, on a établi dans les projets plus récents le principe de la participation directe de l'industrie canadienne aux acquisitions de matériel de défense. Il est également reconnu que les demandes de propositions relatives aux acquisitions devraient préciser le degré de participation, lorsque cela est important pour la sécurité nationale et, lorsque cela est approprié, qu'un supplément soit versé pour établir la capacité industrielle voulue au Canada (comme dans le cas du projet de Frégate canadienne de patrouille). L'ampleur de la participation canadienne dépendra du montant des sommes supplémentaires et des priorités budgétaires du MDN.

Les pratiques existantes en matière de retombées industrielles sont moins explicites pour ce qui est des retombées non liées aux projets (compensation), lorsque les principales retombées industrielles, négociées dans le cadre d'acquisitions de matériel de défense, ne sont pas directement associées à la défense. En ce qui concerne la capacité de l'industrie de la production de défense, il y a lieu de s'interroger sur la priorité à donner à l'avenir à la création d'une base industrielle pour tous les aspects des acquisitions de matériel de défense. En ce sens, on a soutenu qu'il fallait donner la priorité aux retombées

liées à la défense dans les programmes de retombées industrielles indirectes parce que c'est souvent à même le budget du MDN que l'on paie la plupart des coûts connexes.

Par contre, si l'on reconnaît que le développement économique constitue un objectif secondaire des programmes de défense, on peut raisonnablement s'attendre à ce que le MDN puise à même ses fonds, à l'occasion, pour aider le gouvernement à atteindre ses objectifs de développement industriel et régional. De plus, le fait de restreindre la portée des retombées industrielles indirectes à la seule capacité de l'industrie de la production de défense exclurait d'intéressantes possibilités sur le plan commercial et supposerait des compromis très difficiles au niveau des politiques.

La clé du problème de la priorité à donner aux retombées industrielles semble résider dans la distinction que l'on fait entre les activités générales de soutien de l'industrie de la défense et les mesures directement liées à la création d'une capacité indispensable sur le plan stratégique. Dans ce dernier cas, il est logique que l'on accorde la priorité aux exigences découlant des acquisitions lorsqu'elles sont liées au projet. Cependant, il paraît indûment limitatif de restreindre les retombées indirectes à la défense, puisqu'il semble qu'on pourrait ainsi devoir renoncer à des débouchés commerciaux particulièrement intéressants.

Obstacles au développement de la capacité de l'industrie de la production de défense

En examinant dans quelle mesure les acquisitions peuvent servir de levier pour développer la capacité industrielle de défense, il est important de reconnaître certains obstacles, dont :

a. La nature de l'industrie canadienne

Les activités industrielles rentables dans le domaine de la défense essentiellement subordonnées à la nécessité de répondre aux besoins de deux marchés (celui du MDN et celui de l'exportation) et au fait que le marché international du matériel de défense est fortement réglementé.

b. Le levier des acquisitions

Les possibilités de satisfaire efficacement aux exigences stratégiques et très précises par le biais de retombées compensatoires indirectes sont très limitées, à cause de la nature concurrentielle du mécanisme et parce que les retombées industrielles n'ont généralement pas la préséance sur les prix et la qualité des acquisitions.

CONCLUSION

On peut donc tirer les conclusions suivantes :

a. Le principe de la participation directe de l'industrie canadienne aux acquisitions d'équipement militaire est bien établi, sous réserve des sommes supplémentaires que le MDN sera prêt à verser.

b. Quant aux retombées compensatoires des acquisitions de matériel militaire, il est important d'établir la distinction entre le soutien général aux industries de défense et la création d'une capacité industrielle indispensable à la sécurité nationale. Bien qu'il soit possible de donner la priorité à ce dernier élément dans le cas des retombées industrielles résultant des acquisitions de matériel militaire, la limitation des retombées industrielles aux seuls biens de la défense semblerait indûment restrictive. Cela dit, il serait logique de penser que la capacité de l'industrie de production de la défense, définie par le MDN, ne sera peut-être pas très importante et que les possibilités de développement de cette capacité au Canada par le biais des acquisitions sont limitées.

MÉCANISME D'EXAMEN DES ACQUISITIONS

BUT

Analyser l'efficacité du mécanisme d'examen des acquisitions (MEA).

SITUATION GÉNÉRALE

Le mécanisme d'examen des acquisitions (MEA) découle d'une décision du Conseil du Trésor (CT) en date du 22 février 1979 (CT n° 763091) et du 25 janvier 1980 (CT n° 769186) qui établit les secteurs vers lesquels devraient être orientées les acquisitions afin d'atteindre certains objectifs nationaux du gouvernement. Le MEA est un mécanisme interministériel créé pour promouvoir les aspects socio-économiques d'importants projets d'acquisition. Il vise les acquisitions évaluées à plus de 2 millions de dollars et celles qui devraient avoir d'importantes répercussions socio-économiques indépendamment de leur valeur. L'appendice A renferme une description des sous-objectifs, des critères et de la structure du MEA.

Le Groupe d'étude a examiné la documentation et d'autres points de vue en suivant la méthode décrite à l'appendice B.

Le tableau 1 énumère le nombre de marchés et le volume des acquisitions visées par le MEA de 1980 à 1984.

TABLEAU 1

Acquisitions visées par le MEA, de 80/81 à 83/84

AF	Nombre de marchés	Montant total millions $
80/81	190	1,167
81/82	298	2,065
82/83	292	1,971
83/84	302	2,407
TOTAL	**1,082**	**7,610**

ANALYSE

Cette analyse porte sur la question de levier, la pertinence des sous-objectifs du MEA, le mécanisme lui-même, ses problèmes et ses résultats.

Le Groupe d'étude convient que les acquisitions du gouvernement devraient servir de levier pour atteindre les objectifs nationaux parce que l'envergure relative de ces acquisitions (environ 9 milliards de dollars par an) constitue, dans de nombreux cas, un important marché qui peut entraîner des retombées socio-économiques (RSE).

Toutefois, on ne s'entend pas sur : les RSE auxquelles on devrait accorder la priorité; le ministère qui devrait établir l'ordre de priorité; qui est responsable de l'exécution; ce qu'on peut réellement réaliser; quels frais supplémentaires sont engagés et pour qui; quelles augmentations de coûts sont acceptables; et les retombées obtenues, quand, pourquoi, où, comment et par qui.

Sous-objectifs du MEA - On convient également que les sous-objectifs du MEA pourraient être atteints à divers degrés, en particulier lorsqu'il s'agit de projets d'acquisition plus importants. On a constaté que l'influence des acquisitions était plus grande dans certains cas : lorsqu'une entreprise fait affaire surtout avec le gouvernement fédéral; lorsque les acquisitions du gouvernement représentent une part importante du marché pour une industrie particulière; lorsqu'il existe une forte concurrence en ce qui concerne une acquisition donnée; ou encore, lorsque le gouvernement participe à la création d'un marché pour un nouveau produit ou une nouvelle industrie.

Les sous-objectifs du MEA ne devraient pas cependant aller à l'encontre du principe fondamental de l'optimisation des ressources et ne devraient pas encourager les entreprises non viables.

Les principaux obstacles à la réalisation des sous-objectifs du MEA sont les suivants :

- la multiplicité des objectifs et l'absence d'un ordre de priorité;

- l'inefficience de l'application universelle des critères du MEA à toutes les acquisitions d'une

valeur allant de 2 à 100 millions de dollars. Il n'est pas réaliste d'utiliser toutes les acquisitions comme un levier et il ne convient pas d'essayer d'atteindre de trop bons résultats, en particulier si l'on s'y est pris trop tard dans le processus d'acquisition.

Conclusion - Il importe de réexaminer régulièrement les sous-objectifs du MEA afin d'établir et d'adapter leur ordre de priorité. Il faut également s'y prendre plus tôt dans le processus d'acquisition pour axer les critères du MEA sur des secteurs plus précis (industrie, technologie, etc.) et sur des valeurs seuils (sauf pour les acquisitions qui se situent entre 2 et 100 millions de dollars).

Mécanisme - Le Groupe d'étude a constaté que le MEA, tel qu'il est décrit au chapitre 305 du Manuel de la politique administrative du CT, a été initialement mis en oeuvre comme prévu. Néanmoins, le Comité interministériel consultatif de la politique des acquisitions (CCPA), présidé par le Conseil du Trésor et, en particulier, son sous-comité, le Comité d'identification des acquisitions (CIA), n'ont été actifs qu'au tout début de leur création (c.-à-d. de 1979 à 1982). Par ailleurs, les comités interministériels d'examen des acquisitions (CEA), présidés par le ministère des Approvisionnements et Services, fonctionnent toujours.

De façon plus précise, le CCPA n'a pas établi d'objectifs concernant les RSE ni de critères de sélection des projets, hormis ceux qui sont exposés dans le chapitre 305. Il n'a pas non plus mis à jour les directives opérationnelles de ses sous-comités, ni trouvé de méthode appropriée pour inclure les projets de construction du gouvernement et les acquisitions des sociétés d'État dans le MEA, ni conçu une façon de procéder efficace pour le CIA, en tant que sous-comité du CCPA. Toutefois, le CCPA a contrôlé et dirigé le MEA dans une certaine mesure en examinant les rapports annuels du CEA, et, en partie, en veillant à ce que les mêmes membres fassent partie des divers CEA.

Néanmoins, en l'absence de directives du CCPA, on a tenté de combler le vide en matière de politique par des initiatives ministérielles telles que la Stratégie et le Plan annuels d'achats (SPAA) parrainée par le ministère des Approvisionnements et Services (ASC). Les problèmes qui en ont résulté ont provoqué une certaine confusion quant aux intentions et à l'ordre de priorité de l'industrie et des ministères d'exécution.

Problèmes du CCPA - Le CCPA a éprouvé des difficultés dans trois domaines :

- Les tentatives visant à développer la politique sur le MEA ont été contrecarrées. Par exemple, l'Association canadienne de la construction s'est opposée à l'élaboration de stratégies visant à inclure des projets de construction. D'autre part, lorsqu'on a voulu rassembler les acquisitions des sociétés d'État pour appliquer le MEA, on s'est demandé si le gouvernement devrait imposer une politique sur les RSE aux grandes sociétés d'État visées à l'annexe D qui devraient être essentiellement assujetties aux conditions du marché du secteur privé.

- Au cours des trois dernières années, le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) et le ministère d'État aux Sciences et à la Technologie (MEST) ont entrepris des réorganisations en profondeur qui ont réduit les initiatives qui devaient servir au CCPA pour définir les sous-objectifs et l'ordre de priorité du MEA.

- Le président et le secrétaire du CCPA ne devraient peut-être pas être membres du Secrétariat du Conseil du Trésor. En effet, il est difficile pour le président du CT d'appuyer les présentations du CCPA au CT vu qu'il n'a pas le mandat de promouvoir le développement industriel, technologique et social, d'élaborer des stratégies concernant les acquisitions et les fournisseurs ou de déroger aux programmes des ministères d'exécution. Par ailleurs, on se demande si le CT est le comité du Cabinet approprié pour étudier ce qui sont essentiellement des plans et des stratégies à long terme visant les acquisitions d'immobilisations.

Conclusion - Il importe de revitaliser le mécanisme d'examen des acquisitions pour saisir efficacement des données sur les acquisitions à long terme d'immobilisations, élaborer une politique d'acquisition et formuler à l'intention d'un comité approprié du Cabinet des options permettant d'utiliser les acquisitions pour atteindre les objectifs nationaux.

Problèmes du CIA - Le CIA était chargé d'examiner les prévisions de programmes et de budgets des immobilisations, de façon à veiller à ce que les ministères d'exécution identifient toutes les possibilités d'acquisition. Les membres du comité, après quelques réunions en 1979-1980, ont rédigé un rapport qui concluait que les renseignements disponibles sur les prévisions d'acquisitions, y compris les prévisions de programmes et les rapports trimestriels sur le budget des immobilisations, ne permettaient pas de prévoir ou d'identifier les possibilités de RSE. Toutefois, cette conclusion a été formulée juste au moment où l'on mettait sur pied dans les ministères d'exécution le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD).

Le Groupe d'étude croit qu'au cours des cinq années suivantes, la planification à long terme de l'acquisition de biens d'équipement s'est améliorée. Par exemple, le ministère de la Défense nationale (MDN) exploite maintenant un Système de gestion des programmes de la Défense qui peut fournir des détails sur les plans d'acquisition d'équipement pour des périodes de quinze ans. Transports Canada (TC) a préparé des plans détaillés d'acquisition et de remplacement dans les domaines de l'Administration des transports aériens (c'est-à-dire le Plan d'aménagement de l'espace aérien) et de l'Administration du transport maritime (c'est-à-dire, les Plans de remplacement des navires et des aéronefs de la Garde côtière canadienne). Sous réserve de certaines directives politiques, des ministères plus petits ont indiqué qu'ils pourraient prolonger leurs plans quinquennaux d'immobilisations, qui sont fondés sur le Plan opérationnel pluriannuel (POP) et le mémoire stratégique.

Conclusion - Le mécanisme d'examen des acquisitions doit être réactivé comme suit :

- Les ministères d'exécution reçoivent des directives politiques concernant leurs rôles et objectifs à long terme (de huit à douze ans), un niveau de référence financier aux fins de planification, ainsi que toute autre limite.

- À l'aide de données provenant des ministères d'orientation et de l'industrie, les ministères d'exécution établissent des plans à long terme d'acquisition de biens d'équipement qui sont par la suite autorisés sur le plan politique aux fins de planification.

- ces renseignements sont transmis à un groupe de coordination interministériel qui est alors à même d'élaborer, à l'intention du Cabinet, des options stratégiques dans le but de se servir des acquisitions comme levier. Le plan stratégique qui en résulte sert alors de modèle courant. Les ministères pourront fonctionner plus efficacement en sachant que, malgré les changements entraînés par des impératifs politiques à court terme ainsi que par des débouchés imprévus, les politiques, processus et programmes d'acquisition sont en harmonie.

Réalisations du MEA - Le Groupe d'étude a constaté qu'il est difficile de quantifier les coûts et de les comparer aux réalisations du MEA en matière de RSE au cours des cinq dernières années. Comme on n'a pas étudié les résultats de chaque cas, il est extrêmement difficile de déterminer dans quelle mesure les objectifs généraux du MEA ont été atteints. Il est aussi très difficile de prouver clairement que des retombées particulières soient dues à un apport différentiel et découlent d'un effet particulier du MEA. Trois études de ce domaine contesté figurent à l'appendice C.

Conclusions des études - Les réalisations du MEA, sans être substantielles sur le plan des retombées industrielles, ont entraîné suffisamment d'autres retombées pour justifier que l'on conserve le mécanisme. En ce qui concerne le MEA, on aurait avantage à améliorer la planification à long terme des stratégies et des objectifs en matière d'acquisitions. Le comité d'examen des acquisitions devrait conserver son mode de fonctionnement.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'on devrait continuer à se servir des acquisitions du gouvernement comme levier pour atteindre les objectifs nationaux. Ce mécanisme est approprié dans les cas où l'on peut s'attendre de façon réaliste à certains résultats, tant que l'objectif principal des acquisitions n'est pas compromis.

Pour optimiser l'utilisation du levier qui constitue les acquisitions allant de 2 à 100 millions de dollars, le gouvernement devrait envisager les trois mesures suivantes :

1. Réexaminer les objectifs nationaux et les sous-objectifs du MEA afin d'en assurer la clarté et d'établir un ordre de priorité approprié.

2. Axer les critères du MEA uniquement sur les secteurs et les valeurs seuils qui permettent le plus d'utiliser le levier des acquisitions, et dispenser le Comité d'examen des acquisitions de l'étude des autres acquisitions.

3. Organiser le plus tôt possible le rassemblement des plans d'acquisition d'immobilisations des ministères d'exécution et des objectifs connexes des ministères d'orientation des politiques, de façon à déterminer des options stratégiques en vue de se servir, dans la mesure du possible, de tous les niveaux d'acquisition comme d'un levier. Trouver un meilleur moyen d'effectuer cette identification et de coordonner les activités subséquentes.

La nécessité de réactiviter le mécanisme de coordination afin d'améliorer la planification des stratégies d'acquisition à long terme pour optimiser le recours au levier des acquisitions afin d'atteindre les objectifs nationaux est un thème qui revient souvent dans cette section du rapport du Groupe d'étude.

Conclusion - Il existe une question plus vaste liée au fonctionnement du gouvernement, dont nous traitons plus loin.

OPTIONS

Voir les options décrites plus loin, dans la partie intitulée "Mise en oeuvre de plans stratégiques à long terme".

APPENDICE A

HISTORIQUE ET DESCRIPTION DU MÉCANISME D'EXAMEN DES ACQUISITIONS

La décision du Cabinet du RD 254-78, en date du 5 juin 1978, établissait que les acquisitions dans les domaines suivants devraient être axées sur la réalisation des objectifs nationaux du gouvernement :

a. développement et maintien de la capacité industrielle et technologique canadienne, développement des entreprises régionales et des petites entreprises, amélioration de la concurrence et renforcement de la base industrielle canadienne;

b. acquisition de produits auprès d'entreprises dont la capacité de production sert à rembourser les coûts sociaux (par exemple, les pénitenciers) ou à aider des personnes défavorisées sur le plan social (par exemple, les personnes handicapées) à devenir des travailleurs productifs.

c. cas où le gouvernement fédéral choisit d'avoir une influence sur la conception ou la modification de produits conformément à ses objectifs en matière d'environnement, d'industrie ou d'économie de l'énergie; et

d. situations où les marchés de l'État comprennent des clauses conformes aux lois et aux règlements (par exemple, anti-discrimination ou juste salaire).

En réponse à cette décision du Cabinet, et pour qu'on ne néglige pas les possibilités de recours aux acquisitions comme instrument de soutien des objectifs nationaux, la décision CT n° 763091, en date du 22 février 1979, et la décision CT n° 769186, en date du 25 janvier 1980, ont établi un mécanisme interministériel dénommé Mécanisme d'examen des acquisitions (MEA).

a. Objectif

Faire en sorte que les acquisitions fédérales entraînent des retombées durables, au-delà des répercussions immédiates des dépenses

proprement dites qu'elles entraînent, en vue de favoriser le développement économique et social du Canada. Les sous-objectifs sont les suivants :

- se concentrer initialement sur les retombées industrielles, en particulier dans les secteurs de l'électronique et de la haute technologie;

- appuyer les entreprises qui seraient concurrentielles sur les marchés mondiaux ou sur le marché national si elles bénéficiaient d'une protection normale;

- encourager les innovations et les améliorations dans le domaine des techniques de production; et

- offrir de meilleures possibilités de sous-traitance aux fournisseurs canadiens, en particulier aux petites entreprises et aux fournisseurs qui se trouvent dans des régions où le taux de chômage est élevé.

b. Critères

Voici les critères sur lesquels on se fonde pour déterminer si une acquisition donnée entraînera des retombées particulières :

- la valeur des acquisitions sera supérieure à 2 millions de dollars en biens et services; ou l'acquisition entraînera des retombées socio-économiques jugées importantes;

- l'acquisition est conforme aux obligations contractées par le Canada dans le cadre d'accords internationaux tels que l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et l'Accord de partage de la production de défense;

- l'acquisition ne servira pas de subvention pour appuyer une activité qui autrement ne serait pas rentable; et

- lorsque des coûts supplémentaires doivent être engagés pour bénéficier de retombées particulières, il doit être prouvé que :

  - l'activité découlant de l'acquisition a des chances évidentes de devenir viable sur le plan commercial;

  - les retombées socio-économiques (RSE) sont suffisantes pour justifier le coût supplémentaire de l'acquisition; et, soit que les RSE ne se produiraient pas sans l'aide du gouvernement, soit que l'acquisition contribuera à l'exploitation d'un débouché stratégique.

c. Structure

- Le mécanisme est un système à deux volets comprenant, d'une part, un comité consultatif de la politique des acquisitions (CCPA), présidé par le Secrétariat du Conseil du Trésor et chargé d'orienter le mécanisme au niveau de la politique et de la planification et, d'autre part, de comités d'examen des acquisitions (CEA) spéciaux présidés par le responsable de l'attribution des marchés (habituellement ASC). Ce mécanisme sert à déterminer dans chaque cas la marche à suivre appropriée pour une acquisition importante.

- En plus de fournir au mécanisme une orientation sur le plan de la politique et de la planification, le CCPA établit les objectifs en matière de RSE, détermine les moyens d'atteindre les objectifs et signale aux sous-chefs des ministères d'exécution les acquisitions qui nécessitent un examen spécial. Les membres du comité viennent des ministères suivants : Secrétariat du Conseil du Trésor (président), Emploi et Immigration, Finances, Expansion industrielle régionale, Défense nationale, Travaux publics, Sciences et Technologie, Approvisionnements et Services et Transports.

- Les CEA sont chargés d'élaborer des stratégies appropriées visant à maximiser les objectifs en matière de RSE pour les projets d'acquisitions choisis dont la valeur se situe entre 2 et 100 millions de dollars. Le comité se compose du responsable de l'attribution des marchés (président), de représentants des ministères utilisateurs, du MEIR, du MEST, des ministères des Finances et d'Emploi et Immigration (si tel est leur désir), ainsi que de représentants d'autres ministères si la situation l'exige.

- Le système englobe un sous-comité du CCPA qui porte le nom de Comité d'identification des acquisitions (CIA). Ce comité est chargé d'examiner les prévisions en matière de programmes et de budgets des immobilisations, au moins une fois l'an, pour vérifier que les ministères d'exécution identifient toutes les possibilités d'acquisition et qu'on ne néglige pas les occasions de regrouper les acquisitions.

- Des représentants de l'industrie peuvent être invités à participer au CCPA et aux CEA, le cas échéant, pourvu que cela ne suscite aucun conflit d'intérêts. Toutefois, les représentants de l'industrie ne participent pas aux études ni aux décisions finales du comité.

NOTE - En ce qui concerne les projets d'acquisition évalués à plus de 100 millions de dollars ou censés avoir des répercussions spéciales, on a mis en place un système distinct de gestion des grands projets de la Couronne (GPC) qui fonctionne parallèlement au MEA, mais de façon indépendante.

APPENDICE B

MÉTHODOLOGIE DU GROUPE D'ÉTUDE

Peu après sa création, le Groupe d'étude sur les programmes d'acquisition du gouvernement a découvert que le Secrétariat du Conseil du Trésor dirigeait un comité interministériel qui étudiait le Mécanisme d'examen des acquisitions (MEA). Ce comité cherchait à déterminer si le MEA, dans sa forme et selon son fonctionnement actuels, est aussi efficace et efficient que possible ou si, au contraire, un autre mécanisme serait plus à même de favoriser l'optimisation des retombées socio-économiques des acquisitions gouvernementales d'une valeur de 2 à 100 millions de dollars. Le comité devait par la suite recommander des changements qui corrigeraient ou amélioreraient le système.

Une entente a été conclue. Le Groupe d'étude et le comité du SCT effectueraient de concert, secondés au besoin par des experts-conseils :

- des entrevues auprès de certains hauts fonctionnaires des ministères stratégiques représentés au MEA;
- des entrevues auprès des porte-parole de certaines associations d'entreprises, afin de déterminer leurs attitudes face au MEA; et
- par le biais d'études de cas, une comparaison de l'analyse et des recommandations du Comité d'examen des acquisitions (CEA) avec les résultats effectivement obtenus.

Les conclusions de cette évaluation conjointe sont énoncées dans deux rapports distincts. Le présent rapport est celui du Groupe d'étude.

Le Groupe d'étude a consulté les documents suivants afin d'analyser les questions suscitées par l'examen du MEA :

- dossiers du SCT concernant le MEA;
- procès-verbaux du Comité consultatif de la politique des acquisitions (CCPA) et du Comité d'identification des acquisitions (CIA);

- étude par le MEIR des retombées industrielles prévues par le MEA;
- rapport Cross concernant la révision de la politique en matière de retombées industrielles et de sa mise en oeuvre dans le cas des grands projets d'acquisition de la Couronne;
- rapports annuels du Comité d'examen des acquisitions;
- évaluation du Fonds d'établissement des fournisseurs (au 31 octobre 1984, par le MEIR et ASC);
- rapport d'une évaluation du MEA par la firme d'experts-conseils C. E. Napier, en avril 1985; et
- rapports des entrevues menées par le Groupe d'étude.

APPENDICE C

TROIS ÉTUDES SUR LES RÉALISATIONS DU MEA

Étude du MEIR sur les retombées industrielles prévues par le MEA (décembre 1984)

1. Cette étude ne portait que sur les retombées industrielles et non sur d'autres retombées socio-économiques.

2. Elle visait les économies réalisées au chapitre des coûts, le contenu canadien et les retombées industrielles. Les rapports annuels que le CEA a présentés de mars 1979 à septembre 1983 renferment des renseignements sommaires sur les retombées industrielles escomptées et sur celles qui se sont concrétisées dans le cas d'un certain nombre de projets soumis au MEA pendant cette période. Des 418 cas qu'il a étudiés (et dont la valeur totale s'élevait à 7.6 milliards de dollars), le CEA escomptait des retombées industrielles de 432.1 millions de dollars, par suite de la mise en oeuvre des initiatives du CEA.

3. L'examen a abouti aux conclusions suivantes. Dans le cas des dix grands projets d'acquisition étudiés, les retombées industrielles escomptées, qui s'élevaient à 340 millions de dollars, soit 78 % de toutes les retombées prévues, ont essentiellement été le fruit d'autres moyens directs (par exemple, des marchés déjà conclus ou d'autres initiatives gouvernementales). Les auteurs du rapport concluaient également que la validité des retombées prévues par le CEA pouvait être mise en doute, parce qu'elles ne correspondaient pas à la définition d'une retombée industrielle. Leur conclusion est que les retombées industrielles prévues ne découlent pas des initiatives du CEA et ne permettent donc pas d'affirmer que le MEA contribue directement à susciter des retombées industrielles.

4. On a également conclu que les retombées industrielles des acquisitions faites à l'extérieur du Canada, après examen du cas par le CEA, étaient négligeables, et qu'il y aurait lieu de les éliminer des sources éventuelles de

retombées socio-économiques (sauf dans des circonstances spéciales).

5. Néanmoins, en débordant le cadre relativement étroit de l'étude du MEIR, axée exclusivement sur les retombées industrielles, le Groupe d'étude a découvert que le CEA avait contribué à la réalisation d'autres avantages importants :

   - favoriser, de façon sélective, la concurrence plutôt que la non-concurrence entre les fournisseurs;

   - encourager l'établissement de nouveaux fournisseurs canadiens de produits et services;

   - encourager les initiatives de sociétés canadiennes qui s'efforcent d'être compétitives sur les marchés mondiaux;

   - favoriser l'obtention de marchés de sous-traitance par de petits fournisseurs canadiens; et

   - choisir diverses mesures d'approvisionnement, notamment : accorder les marchés à des fournisseurs particuliers, faire affaire avec un fournisseur exclusif, réduire le nombre des sources d'approvisionnement à considérer, réserver certains marchés à des entreprises particulières, etc.

6. Par conséquent, les CEA peuvent être et sont effectivement un mécanisme utile pour engendrer certaines retombées socio-économiques, mais il faut prendre soin d'axer les objectifs du MEA sur les secteurs susceptibles d'entraîner des retombées importantes.

Rapport de la firme d'experts-conseils C. E. Napier (mai 1985)

1. L'auteur du rapport a choisi 60 cas soumis au CEA, dont 39 avaient été présentés au cours de la période allant de 1979-1980 à 1982-1983; 27 de ces cas étaient censés entraîner d'importantes retombées socio-économiques. (Ces mêmes 27 cas faisaient également partie de l'étude du MEIR.)

Vingt et un cas correspondaient aux années financières 1983-1984 et 1984-1985; pour 11 d'entre eux, on escomptait aussi des retombées socio-économiques importantes.

2. Dans son rapport, l'expert-conseil conclut que les résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des attentes parce que le CEA n'avait pas eu le temps de prendre les mesures susceptibles de générer des retombées socio-économiques. Les retombées ont donc eu tendance à être éphémères; il n'y a pas eu d'avantages à long terme, par exemple la mise au point de nouvelles technologies ou l'établissement de nouvelles sources d'approvisionnement. Les retombées sont difficiles à évaluer à cause de la causalité et de l'apport différentiel, et parce qu'il n'existe pas de système de rétroaction qui permette de cerner les retombées socio-économiques.

3. Par conséquent, il y a lieu d'améliorer la planification des acquisitions à long terme au niveau des ministères d'exécution, pour permettre au MEA de mieux jouer son rôle. Une plus grande sélectivité dans l'application des critères du MEA aux projets d'acquisition s'impose également. Enfin, il serait utile de mettre en place un système quelconque de rétroaction sur les retombées socio-économiques, pourvu que les coûts n'en soient pas trop élevés.

Analyse du Groupe d'étude portant sur le nombre de cas étudiés par le Comité d'examen des acquisitions (CEA) (mai 1985)

1. Au cours des années indiquées, le CEA a étudié :

79-80	-	42 cas
80-81	-	139 cas
81-82	-	114 cas
82-83	-	123 cas
83-84	-	169 cas
84-85	-	109 cas (au 6 mai 1985)
TOTAL		696 cas

2. Autres facteurs :

- La durée moyenne des réunions, y compris le temps de préparation et de déplacement, est évaluée à trois heures. (Les autorisations du secrétariat prennent beaucoup moins de temps que les réunions elles-mêmes, d'où une durée aussi courte.)

- Le nombre moyen de participants est 12.

- On peut estimer de la façon suivante l'énergie consacrée au CEA : 12 x 3 x 696 = 25,056 heures-personnes.

- Le nombre d'années-personnes consacrées au CEA peut donc se calculer comme suit :

$$\frac{25{,}056 \text{ heures-personnes}}{1{,}500} = 16 \text{ A.-P.}$$

2 personnes préposées au secrétariat du CEA pendant 6 ans = 12 A.-P.
TOTAL 28 A.-P.

3. Le Groupe d'étude ne juge pas excessive l'utilisation de 28 années-personnes en six années pour le CEA.

4. Dans environ 5 % des cas, des représentants de l'industrie ont participé directement aux réunions du CEA (de 30 à 35 réunions). Par conséquent, le but initial qui consistait à faire participer le secteur privé au processus de la planification des acquisitions, par l'entremise du MEA, n'a pas vraiment été atteint. La raison la plus souvent invoquée est que les délibérations du CEA ont lieu trop tard dans le processus d'acquisition pour que les représentants de l'industrie soient intéressés à y participer. Les solutions sont les suivantes :

- continuer à s'en remettre au secteur de la politique et à l'interprétation des organismes de services communs, en ce qui concerne l'apport probable de l'industrie;

- tenir les délibérations du CEA plus tôt dans le processus de planification des acquisitions;

- faire participer les représentants de l'industrie plus tôt au processus de planification des acquisitions (notamment par des consultations tenues plus tôt au niveau du ministère d'exécution);

- tout ce qui précède.

5. Dans 31 des 696 cas étudiés par le CEA jusqu'ici, les délibérations du Comité avaient trait à des achats regroupés qui étaient généralement des marchés pluriannuels passés avec des fournisseurs canadiens de biens et services. Or, dans de tels cas, il est peu probable que l'on puisse prévoir des retombées socio-économiques supplémentaires. Par conséquent, les cas courants d'achats regroupés devraient être exclus des critères du MEA.

6. Environ 10 % des cas étudiés par le CEA tombaient sous les dispositions des accords du GATT. Compte tenu des engagements pris par le Canada dans le cadre de ce traité international, on ne peut en toute légitimité prendre des mesures visant à favoriser des retombées socio-économiques à l'égard de ces projets. Par conséquent, les projets d'acquisition visés par les dispositions des accords du GATT devraient être exclus des critères du MEA.

7. Le Groupe d'étude a découvert que l'activité du CEA avait également d'autres effets positifs, notamment :

   - l'amélioration de la communication et de la coopération entre les ministères;

   - une meilleure connaissance du processus d'acquisition chez les gestionnaires;

   - l'identification plus précise des retombées socio-économiques éventuelles, même si elle se fait très tard dans le processus d'acquisition;

   - la création d'une tribune permettant d'étudier et de résoudre les conflits entre ministères;

- la sensibilisation des ministères aux objectifs du MEA et aux préoccupations des autres ministères dans ce domaine global; et

- l'orientation des décisions opérationnelles des ministères en fonction de considérations liées à d'éventuelles retombées socio-économiques.

8. En conséquence, même si l'on escomptait que le MEA générerait plus de retombées socio-économiques, il est évident que l'activité du CEA a produit des résultats positifs, tout en utilisant une quantité fort raisonnable de ressources. Des améliorations s'imposent en ce qui a trait au MEA, mais les principes sur lesquels il se fonde sont valables; la politique gouvernementale et le processus qui en résulte doivent être maintenus.

PRÉPARATION DE L'INDUSTRIE IMPLANTÉE AU CANADA : EXPLOITER DAVANTAGE LE LEVIER DES ACQUISITIONS GOUVERNEMENTALES

BUT

Étudier les obstacles à la stimulation du développement industriel par le biais des programmes d'acquisition, afin de favoriser des retombées industrielles au moyen des grands projets de la Couronne, et recommander des stratégies pertinentes.

SITUATION GÉNÉRALE

Ce n'est qu'en s'appliquant à favoriser le développement industriel à long terme qu'on pourra exploiter pleinement le levier que constituent les programmes d'acquisition de l'État. Il faut viser à stimuler la compétitivité des entreprises canadiennes sur le plan international. Un changement de cap s'impose : nous devons réduire notre dépendance quasi totale à l'égard de fournisseurs étrangers pour l'achat de produits de type courant. Le gouvernement fédéral doit donc adopter une politique qui crée un climat favorable pour les entreprises canadiennes et les entreprises étrangères qui sont prêtes à investir au Canada ou à s'associer à des entreprises canadiennes, un climat qui leur permette de rivaliser pour les marchés d'approvisionnement importants du gouvernement chaque fois que c'est possible, compte tenu des débouchés des marchés nationaux et internationaux ou de l'entretien à long terme d'équipement important.

L'industrie canadienne ne peut pas mettre au point les systèmes et l'équipement nécessaires pour répondre à tous les besoins du gouvernement. Cependant, elle a des capacités de production spécialisées de calibre mondial, dans de nombreux secteurs technologiques. Ses ressources et son expertise peuvent contribuer à satisfaire les besoins canadiens et être concurrentielles sur le plan international, pourvu qu'on donne aux entreprises l'occasion de le faire. Les grands projets de la Couronne susceptibles d'être approuvés au cours des dix prochaines années - plus de 33 nouveaux projets, dont la valeur totale excède les 27 milliards de dollars - semblent offrir à l'industrie canadienne des possibilités accrues de participation. Il est encourageant de constater que les ministères s'efforcent, dans les limites que leur imposent la politique, la planification et les contraintes

administratives actuelles, de collaborer plus étroitement avec l'industrie. Il faut encourager de telles initiatives en modifiant la politique et les procédures en vigueur de façon à améliorer la compétitivité de l'industrie canadienne en l'aidant à se préparer, par le biais des programmes d'acquisition de l'État.

ANALYSE

Le Groupe d'étude a cerné plusieurs obstacles à l'accélération du développement industriel au moyen des programmes d'acquisition. Ces problèmes et les stratégies susceptibles d'y remédier font l'objet du présent document.

Les problèmes qui entravent l'intensification du développement industriel grâce au "levier" que sont les programmes d'acquisition gouvernementaux sont les suivants :

- un pouvoir de négociation limité face aux grands fournisseurs étrangers;

- le fait que l'industrie canadienne n'est pas informée à l'avance des biens et services que le gouvernement s'apprête à acheter;

- une planification à long terme insuffisante, de la part du gouvernement, en ce qui concerne ses achats de biens d'équipement;

- l'absence d'une consultation avec l'industrie qui permettrait de tenir compte de la planification d'entreprise dans l'établissement des stratégies d'acquisition du gouvernement;

- la non-coordination de la politique et des pratiques en matière d'acquisition avec la politique et les programmes de développement régional et industriel.

Pour qu'une entreprise étrangère puisse prendre une décision qui aura pour effet de rehausser la capacité industrielle canadienne et de permettre à notre industrie d'être concurrentielle sur le plan international, il faut que soient réunies un ensemble de conditions indispensables. Ces conditions n'existent pas toujours quand le Canada entreprend ses grands projets d'acquisition, comme le démontrent les programmes du CF 18 et des avions de

patrouille à grand rayon d'action. Cependant, les exclusivités mondiales accordées aux sociétés Garrett Manufacturing Limited et Litton Systems Limited, et plus récemment à la société Raytheon Canada Ltée, par le biais de sa participation au Projet de modernisation des radars (PMRA), ont permis à ces entreprises de conclure par la suite d'importantes ventes d'exportation. Dans ces cas, une heureuse convergence d'intérêts chez les sociétés mères américaines, leurs filiales canadiennes et le gouvernement du Canada, a abouti à des progrès industriels très favorables au Canada. Il y aura peut-être d'autres occasions d'investissements étrangers, de coentreprises ou d'exclusivités mondiales. Cependant, plutôt que d'attendre d'autres "heureuses convergences d'intérêts", il serait préférable d'attirer au Canada les investissements de sociétés étrangères, mais il faut pour cela leur accorder un délai de planification suffisant et faire en sorte qu'elles y trouvent leur intérêt. Bien que le Groupe d'étude se soit surtout penché sur les possibilités pour l'industrie canadienne, là où l'infrastructure industrielle n'existe pas ou ne peut pas être mise en place pour exécuter une commande importante, il peut être aussi avantageux de recourir à des fournisseurs étrangers en adoptant la stratégie décrite plus loin.

La recherche constante et l'exploitation des intérêts mutuels du gouvernement et des industries implantées au Canada, qu'elles soient entre les mains de propriétaires canadiens ou étrangers, sont la clé de retombées industrielles durables. Celles-ci ne peuvent être réalisées que si on prévoit l'avenir et si on agit des années à l'avance, en ce qui concerne les grands projets d'acquisition : autrement dit, si on aide l'industrie canadienne à se préparer.

Il faut des années à l'industrie pour se préparer en vue des grands projets d'acquisition du gouvernement et il lui faut aussi disposer de l'information nécessaire. Or, l'approche du gouvernement canadien en ce qui concerne l'achat de biens d'équipement ne sert d'aucune façon l'industrie à ces deux égards. La conception et la mise au point de systèmes ou de sous-systèmes complexes de haute technologie nécessitent généralement de cinq à huit années si, au départ, la technologie de base existe. L'incorporation d'un nouvel élément important de technologie (le microprocesseur, par exemple) dans un système de production d'armements ou dans un système électronique civil peut

prendre jusqu'à 20 ans. (Remarque : plusieurs grandes sociétés canadiennes ont actuellement d'importantes nouvelles technologies qui se rangent dans cette catégorie.)

Cependant, le Système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) et le Plan opérationnel pluriannuel (POP), les deux principaux outils de planification financière du gouvernement, ne visent que les trois années à venir. De plus, quand le gouvernement n'a besoin que de produits de type courant, il ne conclut habituellement pas de marchés avant l'étape de la définition du projet, qui précède rarement de plus de deux ans un important projet d'acquisition. Or, à ce moment-là, il est trop tard pour qu'une société canadienne, qu'il s'agisse d'une entreprise contrôlée par des Canadiens, d'une filiale d'une multinationale ou encore d'une société étrangère ayant investi au Canada, puisse mettre au point les produits voulus ou acquérir la technologie nécessaire pour exécuter la commande du gouvernement.

Les rapports entre le cycle gouvernemental d'acquisition de biens d'équipement, d'une part, et le cycle d'investissement et de développement de produits et de sous-systèmes par l'industrie, d'autre part, sont illustrés dans le tableau 1. Celui-ci montre très clairement que l'industrie doit travailler parallèlement avec le gouvernement dès les premières étapes du cycle d'acquisition.

Conclusion - Une condition nécessaire de la préparation de l'industrie canadienne est que le gouvernement informe les entreprises à l'avance des acquisitions qu'il entend faire, dès les toutes premières étapes de la planification d'un projet. Certains secteurs d'activité au gouvernement procèdent déjà de cette façon et l'industrie a été en mesure de réagir et de répondre aux besoins qui lui avaient été signalés. Citons entre autres les sous-systèmes électroniques SHINMACS, SHINPADS, SHINCOM et CANTASS pour la frégate de patrouille canadienne. Malheureusement, cette pratique n'est pas généralisée.

Pour pouvoir aviser l'industrie suffisamment à l'avance, le gouvernement doit respecter le processus de la planification à long terme de l'acquisition de biens d'équipement. Jusqu'à tout dernièrement, aucun des grands ministères fédéraux n'était en mesure de communiquer à l'industrie des plans adéquats d'achat à long terme de biens d'équipement, même pour un projet donné. Qui plus est,

comme on n'a pas cherché à obtenir, ni obtenu, l'approbation des instances politiques pour les plans de biens d'équipement qui excédaient les trois années à venir, des ministères, dont celui de la Défense nationale (MDN) et celui des Transports (TC), se sont montrés extrêmement réticents à discuter de leur planification avec les entreprises et n'ont consenti à le faire que lorsque le cycle d'acquisition était déjà très avancé. Or, si l'industrie ne sait pas ce que le gouvernement a l'intention d'acheter, elle ne peut se préparer en conséquence.

Au cours des dernières années, beaucoup de choses ont été accomplies, notamment au MDN et à TC, en ce qui concerne l'élaboration de plans réalistes d'acquisition de biens d'équipement couvrant dix à 15 années; ces plans se fondent sur les missions prévues et le budget prévisible des immobilisations. Le Plan d'aménagement de l'espace aérien du Canada, du ministère des Transports, a été rendu public et est un document utile aux cadres supérieurs pour la planification de l'industrie. Le MDN a élaboré un Plan des biens d'équipement qui s'étend sur dix années et ne l'a distribué qu'à certains ministères. Les renseignements contenus dans le plan ne sont pas accessibles à l'ensemble de l'industrie.

Il y a lieu de modifier le processus de planification à long terme de l'acquisition de biens d'équipement du gouvernement de manière à :

- obtenir l'approbation des instances politiques, qui est nécessaire pour faciliter la planification, la consultation et l'investissement tant pour les entreprises que pour le gouvernement;

- déterminer dès le départ les projets susceptibles de favoriser le développement industriel;

- déterminer les possibilités de regrouper les acquisitions ou d'élaborer des stratégies visant certains secteurs ayant de bonnes perspectives de développement industriel (voir les exemples à l'appendice A);

- établir les bases d'une planification concertée et d'une consultation avec l'industrie, en matière de recherche et de développement.

La question de la planification à long terme des achats de biens d'équipement est complexe mais elle est d'une importance fondamentale pour la préparation des entreprises. Les mécanismes que le gouvernement peut employer pour améliorer sa façon de procéder dans ce domaine font l'objet d'un document thématique.

Bien qu'il soit nécessaire d'aviser l'industrie à l'avance des acquisitions que le gouvernement entend faire, cela n'est pas suffisant pour stimuler le développement industriel par le biais des programmes d'acquisitions. Coordonner les achats de l'État canadien et les décisions d'investissement de l'industrie qui en découlent, en fonction des perspectives qu'offre le marché de l'exportation présente de nombreux avantages. Mais pour en profiter pleinement, il est indispensable de consulter les représentants de l'industrie dès le début du processus d'acquisition. La planification d'entreprises peut aboutir - et aboutit effectivement - à l'association de différentes entreprises et à des coentreprises de sociétés canadiennes et étrangères. Elle favorise également le dialogue de l'industrie et du gouvernement sur le partage, entre le secteur public et le secteur privé, des investissements que nécessitent la mise au point de produits et l'établissement de fournisseurs canadiens capables de répondre aux besoins des marchés nationaux et internationaux.

Des ententes commerciales avantageuses pour le Canada peuvent être conclues avec des sociétés appartenant à des Canadiens, des multinationales ayant des filiales au Canada et des sociétés étrangères disposées à s'établir au Canada.

La prise de décisions relatives à des projets d'une grande complexité, tant sur le plan technique que sur le plan de la mise en marché internationale, est extrêmement difficile pour le gouvernement et pour l'industrie. Un très grand nombre d'entreprises affirment qu'on doit les consulter le plus tôt possible, et cet impératif est de plus en plus reconnu par les ministères gouvernementaux.

Un ensemble de mécanismes consultatifs doit être mis en place pour assurer que l'industrie est avisée suffisamment à l'avance et qu'on tient compte de la planification d'entreprise dans l'élaboration des stratégies d'acquisitions. Plusieurs de ces mécanismes, qui contribuent tous au dialogue, sont soit déjà en place, soit envisagés par certains ministères :

- Industrie - MEIR : Le 29 mai 1985, le ministre de l'Expansion industrielle régionale et l'Association des industries aérospatiales du Canada ont signé un protocole d'entente en vertu duquel ils s'engageaient à examiner ensemble des questions intéressant toute l'industrie, notamment : la compétitivité, la productivité, les petites entreprises et les statistiques, de même que la formulation de prévisions relatives aux technologies et aux marchés.

- Industrie - Ministères d'exécution : Le ministère des Communications a institué un Conseil consultatif de recherches en télécommunications pour informer sa haute direction de l'impact des progrès survenus dans le domaine des sciences et de la technologie sur le mandat, les politiques et les programmes du ministère. D'autres ministères, notamment le MDN et TC, auraient intérêt à adopter des mécanismes semblables. En outre, divers ministères, dont le MDN, le ministère des Communications (MDC) et Énergie, Mines et Ressources Canada (EMRC), ont déjà créé ou projettent de créer des groupes de travail formés de fonctionnaires et de représentants de l'industrie; ces groupes de travail ont pour tâche d'étudier à fond certaines questions précises liées à la technologie.

- Industrie - ASC : Le ministère des Approvisionnements et Services organise des colloques sectoriels sur les perspectives d'approvisionnement dans tout le Canada, pour informer à l'avance les entreprises des acquisitions qu'il entend faire. En outre, ilprocède à de vastes consultations au moment de préparer sa stratégie et ses plans annuels d'achats. Ces deux initiatives seraient plus utiles cependant si elles s'inséraient dans le cadre d'une meilleure planification à long terme des acquisitions gouvernementales, comme le recommande le Groupe d'étude.

- Entreprises - MEIR : Le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) a négocié avec plusieurs entreprises des conventions qui établissent ses rapports avec elles à moyen terme (généralement pour une durée de cinq ans). Ces conventions

prévoient de l'aide financière pour les entreprises et l'échange de renseignements entre les deux signataires, en ce qui concerne les plans d'entreprise généraux des sociétés intéressées. De telles conventions pourraient éventuellement comprendre des ententes précises relatives à des projets futurs qui touchent directement les marchés de l'entreprise en cause, marchés qui seraient tout à fait indépendants des acquisitions gouvernementales. Ou encore, les ententes signées avec des entreprises individuelles, des consortiums ou des sociétés qui se sont associées pour une coentreprise pourraient viser un projet précis d'acquisition du gouvernement. De telles ententes seront conclues individuellement, après que le comité de coordination interministériel central, dont la création est proposée dans un document thématique, en aura cerné les possibilités.

Ces initiatives de consultation et d'autres analogues, même si elles sont positives, sont incomplètes et non coordonnées. Elles pourraient être améliorées et les mécanismes consultatifs devraient être systématiquement réévalués.

Soutien de la recherche et du développement - Pour que l'industrie puisse se préparer à relever des défis futurs, on doit lui offrir un soutien suffisant dans le domaine de la recherche et du développement (R-D). Il existe à l'heure actuelle deux lacunes fondamentales à cet égard. Premièrement, il y a des étapes du cycle de la conception d'un produit où l'entreprise ne bénéficie d'aucune aide gouvernementale à la R-D. De façon générale, les ministères d'exécution disposent, pour la R-D, de crédits qui peuvent servir à financer les premières étapes de la conception d'un produit par une entreprise, c'est-à-dire les étapes de la faisabilité et de la démonstration. Les budgets de biens d'équipement des ministères d'exécution couvrent les coûts d'acquisition de systèmes de production ou d'équipement. Cependant, les ministères d'exécution comme le MDN ou TC ne subventionnent généralement pas les étapes très coûteuses de pré-production ou de mise au point du modèle technologique. En règle générale, les entreprises privées ne sont pas en mesure de financer cette étape à même leurs propres ressources, et les ministères d'exécution refusent de subventionner de telles activités parce qu'elles ne se

justifient pas uniquement par les débouchés du marché intérieur.

Par le passé, la conception de produits destinés aux marchés d'exportation a été financée au moyen du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense (PPIMD), géré par le MEIR. Jusqu'ici, aucune subvention n'a été accordée, dans le cadre de ce programme, pour la mise au point de produits destinés initialement au marché national. Étant donné que, dans les budgets des ministères d'exécution, aucun crédit n'est prévu pour l'aide à la R-D visant à augmenter la capacité de production industrielle, on doit envisager d'autres sources de financement; il pourrait s'agir d'un PPIMD modifié, dans les cas où l'entreprise intéressée peut prouver qu'il existe soit un marché intérieur, soit un marché intérieur et extérieur, suffisamment important.

Le deuxième problème lié à la recherche et au développement est le montant des subventions dont peuvent bénéficier les entreprises canadiennes, comparativement à celles que l'industrie américaine reçoit de l'État. D'après les statistiques fournies par l'Association des industries aérospatiales du Canada, le gouvernement américain assume 65 % des coûts de la R-D dans l'industrie de l'aérospatiale aux États-Unis, alors qu'au Canada, le gouvernement n'en paye que 38 %. Le pourcentage des ventes que représentent les subventions à la R-D aux États-Unis est de 29 %, contre 13 % au Canada. Le problème de l'industrie canadienne est exacerbé par l'existence de ratios différents de partage des coûts entre le gouvernement et l'industrie dans différentes régions du Canada. En effet, la plupart des entreprises oeuvrant dans le domaine de l'aérospatiale, de l'armement et de l'électronique sont situées en Ontario et au Québec, provinces qui ont les plus faibles ratios de partage des coûts.

Si nous voulons que l'industrie canadienne reste compétitive, il faut envisager sérieusement d'augmenter l'importance des subventions à la recherche et au développement.

Le but premier du MEIR, en ce qui concerne les industries de l'aérospatiale, de l'armement et de l'électronique, consiste à développer le potentiel d'exportation des entreprises canadiennes. Le raison d'être de cette stratégie est qu'elle produit le plus de retombées pour le Canada, compte tenu des sommes investies par le

gouvernement. Le rendement des investissements à long terme est le plus élevé quand on s'attache à bâtir une compétitivité internationale. Or, dans le cas de grands projets de la Couronne, tant passés qu'actuels, la planification des retombées industrielles n'a pas été clairement orientée vers ce but.

Certaines mesures doivent être prises afin d'aligner la politique et les pratiques en matière d'acquisition sur d'autres politiques de développement industriel. Voici ces mesures :

- la reconnaissance, de la part des ministres, du fait que le développement industriel et régional à long terme est le premier objectif qu'il faut chercher à réaliser au chapitre des retombées industrielles, en se servant du levier que constituent les achats du gouvernement;

- une planification du développement industriel axée sur des activités qui renforcent la compétitivité internationale;

- la modification du PPIMD pour qu'il puisse servir à subventionner la mise au point de produits destinés initialement au marché national du matériel de défense et à des marchés connexes, lorsqu'un tel financement se justifie compte tenu de l'ensemble des marchés mondiaux, en dépit des restrictions budgétaires actuelles qui limitent l'accroissement de l'aide à la recherche et au développement; et

- l'amélioration de la coordination entre les ministères opérationnels, le MEIR et d'autres sources possibles de financement, de façon à mieux exploiter ces sources pour compléter le financement des projets subventionnés par les ministères d'exécution.

OPTIONS

Voir les options décrites plus loin, dans la partie "Mise en oeuvre de plans stratégiques à long terme".

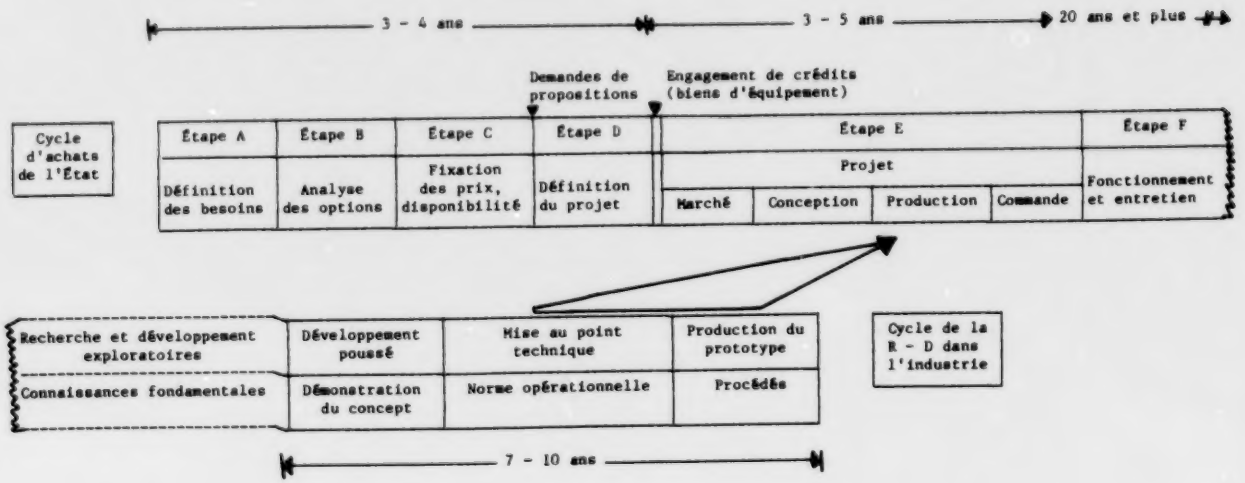
Figure 1

Biens d'équipement importants

Rapports chronologiques entre le cycle d'achats de l'État

et

le cycle de la recherche et du développement de l'industrie



APPENDICE A

EXEMPLES DE GRANDS PROJETS DE LA COURONNE DONT LES STRATÉGIES D'ACQUISITION DEVRONT ÊTRE EXAMINÉES

PROJETS DE CONSTRUCTION NAVALE

Les projets suivants d'acquisition et de remplacement de navires sont prévus pour les dix ou 15 prochaines années :

MDN

SRP II (Remplacement de frégates)
SRP III (Remplacement de frégates)
Remplacement de pétroliers ravitailleurs (remplacement de navires d'approvisionnement)
CASAP (Remplacement de sous-marins)
Remplacement de navires mineurs
PMNT (Modernisation de destroyers DDH 280)

Transports Canada

Plan d'immobilisation de la Flotte II
Polar 8 (acquisition de brise-glace)

En outre, les ministères de la Défense nationale, des Transports ainsi que des Pêches et des Océans prévoient d'importants projets de réparation et d'entretien de leurs flottes respectives; des centaines de millions de dollars seront déboursés à ces fins au cours des dix ou 15 prochaines années. Si on analyse suffisamment à l'avance ces projets d'acquisition potentiels, on pourra définir des options en ce qui concerne :

- la rationalisation des industries de soutien;
- la participation à des consortiums internationaux;
- l'élaboration de stratégies d'approvisionnement en fonction de la durée de vie du matériel;
- l'établissement de priorités en matière de retombées industrielles, etc.

PROJETS SPATIAUX

Les projets suivants reliés à l'industrie spatiale sont prévus pour les dix ou 15 prochaines années :

MDN

Radar spatial
Communications par satellite
Système d'alerte du Nord (partie des communications seulement)

MDC

Communication par satellite mobile

MEST

Station spatiale

XMRC

Satellite détecteur de radars

Si l'on analyse suffisamment à l'avance ces projets d'acquisition, on pourra définir des options en ce qui concerne :

- la participation à des coentreprises;
- les transferts de technologie;
- la mise au point de nouveaux produits au niveau des sous-systèmes;
- l'amélioration de la compétitivité internationale dans des domaines connexes de haute technologie; et
- la focalisation des initiatives de R-D vers des buts précis, etc.

PROJETS RELATIFS À DES VÉHICULES MILITAIRES À CHENILLES ET À ROUES

Les projets suivants, qui visent des véhicules militaires à chenilles ou à roues, sont prévus pour les dix ou 15 prochaines années :

- Remplacement de camions lourds
- Remplacement de camions de 5 tonnes et de 4 tonnes
- Acquisition de véhicules nivaux (véhicules de transport sur neige)
- Remplacement de véhicules d'infanterie de combat
- Remplacement de chars d'assaut

Si l'on analyse suffisamment à l'avance ces projets d'acquisition, on pourra définir des options en ce qui concerne :

- les fournisseurs de camions militaires;
- l'élaboration de mesures d'entretien en fonction du cycle de vie du matériel;
- la participation à des projets de normalisation de l'OTAN; et
- les accords de partage de la production de défense.

MISE EN OEUVRE DE PLANS STRATÉGIQUES À LONG TERME

BUT

Étudier les moyens d'améliorer les plans stratégiques à long terme visant l'utilisation des programmes d'acquisition pour réaliser les objectifs nationaux.

SITUATION GÉNÉRALE

Le Groupe d'étude a conclu que les mesures suivantes s'imposent pour améliorer l'utilisation du levier des programmes d'acquisition en vue de réaliser des objectifs nationaux réalistes : répertorier plus rapidement les acquisitions; mieux interagir avec l'industrie; mieux coordonner la planification à long terme des programmes d'acquisition, et mieux structurer et coordonner la recherche et le développement (R-D).

Il s'agit essentiellement de trouver des moyens d'améliorer la planification à long terme des programmes d'acquisition et la coordination des activités ministérielles individuellement attribuées sous mandat, dans le cadre d'une stratégie approuvée le plus tôt possible par les instances politiques.

ANALYSE

Au cours des cinq dernières années, trois tentatives ont été faites pour en arriver à une certaine planification en vue de mieux utiliser les programmes d'acquisition pour réaliser les objectifs nationaux. Aucune de ces tentatives n'a parfaitement réussi.

Le Mécanisme d'examen des acquisitions (MEA), créé en 1980, constitue le processus de planification le plus exhaustif. Il s'agit d'un mécanisme interministériel visant à promouvoir les objectifs socio-économiques du gouvernement lorsque celui-ci fait des acquisitions importantes. Ce processus ne s'est pas révélé une réussite parfaite, en raison des données inexactes concernant les projets d'immobilisations à long terme et l'attribution du pouvoir décisionnel à un comité du Cabinet possiblement mal choisi.

Dans une certaine mesure, le Projet spécial de relance (PSR), instauré en 1983, visait à changer le processus de planification. À court terme, son principal objectif était

de stimuler les secteurs clés de l'économie par l'amélioration ou l'expansion des services publics, la construction de nouvelles installations et l'achat de biens importants, tels des aéronefs, des navires, de l'équipement et du matériel. À long terme, le programme cherche à développer l'infrastructure de base des secteurs économiques clés qui soutiendront les buts et les objectifs nationaux.

Pour le moment, nous ne disposons pas de toutes les données qui nous permettraient de tirer des leçons de ce genre de processus de planification. Le PSR a eu des retombées heureuses : accélération des procédures d'approbation des programmes, et délégation du pouvoir d'approuver les marchés. Toutefois, il est évident que, de par sa nature, le PSR vise à stimuler l'économie à court terme et ne contribue pas nécessairement à développer l'économie à long terme.

La centralisation de la gestion et du contrôle des programmes dans un organisme de services communs (Approvisionnements et Services Canada) et la décentralisation de la responsabilité au chapitre de la prestation des programmes dans les principaux ministères semblent susciter des conflits. Les programmes spéciaux tels que le PSR pèsent lourdement sur les ressources, les priorités et les systèmes de planification ministériels. Leur succès serait plus assuré s'ils étaient conçus avec suffisamment de souplesse pour être intégrés aux programmes, aux principes de gestion et au milieu opérationnel ministériel.

Parrainée par ASC, la troisième initiative de ce genre, la Stratégie et le plan annuels d'achats (SPAA), a été prise pour la première fois en novembre 1983, après avoir été approuvée par le Cabinet. La version de 1984-1985 n'a pas été présentée au Cabinet et la version de 1985-1986 en est encore aux dernières étapes de la coordination. Les documents sont préparés à la suite de consultations exhaustives entre ASC et les sociétés qui fournissent des biens et services au gouvernement fédéral, les associations commerciales, d'autres ministères fédéraux et les gouvernements provinciaux.

Le document vise deux objectifs principaux :

- intensifier la recherche de nouvelles possibilités de développement économique et régional dans les ministères et le secteur privé par l'achat de biens et services; et

- assurer que ces possibilités sont signalées à l'attention du Cabinet dans le cadre des options stratégiques.

La valeur de ces documents annuels réside certes dans la série de consultations qui ont lieu. Ainsi, la direction de ASC peut utiliser cette excellente rétroaction à l'intérieur du ministère. Cependant, le document n'atteint pas les autres objectifs fixés. D'abord, par sa nature, il bifurque sur des questions d'élaboration de politiques, et il est donc considéré comme une initiative trop ambitieuse pour un organisme de services communs. En raison du problème que représente ce chevauchement de l'autorité en matière d'élaboration des politiques, son contenu doit rester vague et général. Le fait que les priorités changent chaque année, même avant qu'un changement entre en vigueur, aggrave le problème. Puis, le document ne propose aucune option stratégique au Cabinet dans le cadre des grands programmes d'acquisition prévus ou en cours.

La SPAA tente de combler un vide créé par l'inertie du Comité consultatif de la politique des acquisitions (CCPA), ce qui est louable en soi; mais cette situation a amené ASC à intervenir dans l'élaboration d'une politique d'expansion industrielle et régionale, activité qui est plutôt du ressort du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR).

Conclusion - ASC devrait réorienter le document du CCPA selon ses besoins. Toutefois, bon nombre des consultations effectuées dans le cadre de la SPAA peuvent permettre à ASC de contribuer utilement au processus de planification stratégique proposé dans ce rapport et devraient être retenues.

Nouvelle tentative - Le Groupe d'étude a examiné l'hypothèse selon laquelle une nouvelle tentative pour améliorer l'utilisation du levier des programmes d'acquisition pourrait être utile.

Premièrement, le Groupe d'étude est d'avis qu'on obtiendrait de meilleurs résultats si l'on apportait certains changements à la politique et au processus du Mécanisme d'examen des acquisitions (MEA) et à la politique relative aux retombées industrielles, et si l'on coordonnait mieux l'utilisation des fonds gouvernementaux attribués à la recherche et au développement.

Deuxièmement, le gouvernement a presque terminé son étude initiale sur le mode de fonctionnement qu'il préconise pour les ministères à moyen terme. Cette étude servira de base à une stratégie et à un plan de développement à long terme, essentiels au succès de la planification stratégique des programmes d'acquisition.

Troisièmement, le Groupe d'étude a constaté que le système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD) adopté en 1979-1980, a permis d'améliorer les mécanismes de planification dans les ministères d'exécution. Tous les ministères sont actuellement en mesure de préparer des projets d'immobilisations pour une période de trois à cinq ans conformément au Plan opérationnel pluriannuel (POP)/mémoire stratégique. Ces projets ont déjà été modifiés, mais il y a encore place pour l'amélioration. Les grands ministères tels le MDN et TC ont déjà des projets d'immobilisations internes qui s'échelonnent sur la période de dix à 15 ans prévue. Tous les ministères consultés estiment qu'ils pourraient préparer un projet d'immobilisations qui s'étendrait sur huit à 12 ans pour les besoins de la planification stratégique d'acquisition, s'ils pouvaient compter sur l'appui de certaines instances politiques à l'égard des objectifs ministériels, des niveaux de financement et d'autres lignes directrices concernant la planification.

Enfin, le Groupe d'étude est conscient de la somme de connaissances, d'expérience et de compétences qui existent dans le secteur privé au Canada et qui peuvent et doivent être utilisés pour fournir des renseignements et des conseils utiles à la planification stratégique des programmes d'acquisition à diverses étapes du processus. La forme d'initiative mise de l'avant par le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes est tout à fait nouvelle et elle a suscité, entre les secteurs public et privé, des consultations qui pourront servir de modèle pour les travaux futurs.

Conclusion - La mise en oeuvre de certains changements dans les politiques et procédures actuelles permettra de mieux utiliser les programmes d'acquisition pour réaliser les objectifs nationaux.

Projets d'immobilisations à long terme - Il s'agit d'abord d'améliorer les renseignements fournis par les ministères d'exécution sur les projets d'immobilisations à long terme. Il semble que cette mesure ne nécessiterait aucune

augmentation des ressources; il suffira d'indiquer aux ministères d'exécution l'orientation stratégique à long terme concernant leurs rôles et leurs objectifs individuels, ainsi que les niveaux de financement pour les besoins de la planification des projets d'immobilisations et toutes autres directives de planification.

Les ministères d'exécution pourront ainsi élaborer leurs plans stratégiques (en déterminer les buts); les programmes de développement (déterminer les changements qui s'imposent pour permettre à l'organisation d'atteindre l'objectif qu'elle s'est fixé); et les plans opérationnels (déterminer comment poursuivre les activités actuelles, notamment planifier le remplacement des ressources une fois celles-ci consommées ou parvenues à la fin de leur vie utile).

On peut mettre au point, à partir de ce processus, un projet d'immobilisations à long terme rentrant dans la catégorie MEA (2 à 100 millions de dollars) et GPC (plus de 100 millions de dollars), lequel, une fois approuvé par le ministre, pourrait être soumis à un groupe de coordination central à des fins d'analyse dans le cadre du plan stratégique d'acquisition. Il est évident que la fiabilité des renseignements sur un tel projet d'immobilisations variera : plus un projet sera échelonné sur une longue période, moins on sera sûr de ce dont on aura besoin.

Le plan devra être revu annuellement, et il faudra laisser suffisamment de latitude aux ministères d'exécution pour qu'ils puissent le modifier au fur et à mesure que d'autres facteurs changeront. Néanmoins, il semble qu'on pourra obtenir suffisamment de renseignements qui, une fois combinés aux données pertinentes fournies par les ministères intéressés relativement à la politique, pourront aboutir (et aboutiront effectivement) à des options stratégiques dont le Cabinet pourra se servir.

Conclusion - Les ministères d'exécution devraient élaborer plus en détail les projets d'immobilisations à long terme (huit à 12 ans) approuvés (dans le cadre du MEA et des GPC) et les soumettre à l'étude d'un groupe de coordination interministériel chargé de proposer des options stratégiques pour l'utilisation des programmes d'acquisition en vue de réaliser les objectifs nationaux.

Planification de la politique - Il s'agit ensuite de veiller à ce que les ministères d'orientation qui élaborent des politiques, tels Affaires extérieures Canada/Commerce (AEC/Commerce), le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), le ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie (MEST) et Emploi et Immigration Canada (EIC), et les organismes de services communs, comme Travaux publics (TPC) et Approvisionnements et Services Canada (ASC), soient en mesure de fournir des données appropriées pour le processus de planification stratégique d'acquisition. Il faudra, en l'occurrence, établir des buts et des objectifs à long terme et recueillir des renseignements sur le marché du travail pour permettre l'élaboration d'options stratégiques "prometteuses" comportant l'utilisation optimale du levier des programmes d'acquisition. Le cadre de la politique existe déjà et pourra être utilisé, sous réserve de son approbation par le ministre.

Conclusion - Les ministères d'orientation et organismes de services communs intéressés devraient élaborer plus en détail les buts et les objectifs à long terme approuvés, à l'intention d'un groupe de coordination central interministériel chargé de déterminer des options stratégiques qui permettraient d'utiliser les programmes d'acquisition pour réaliser les objectifs nationaux.

Mécanisme proposé - Il est proposé qu'un mécanisme soit établi pour examiner les projets d'immobilisations à long terme élaborés par les ministères d'exécution. Ce mécanisme aurait pour but de déterminer certaines options stratégiques à soumettre au Cabinet, qui permettraient d'utiliser les programmes d'acquisition pour réaliser les objectifs nationaux.

Les éléments clés de ce mécanisme comprennent un comité du Cabinet qui donne une orientation appropriée; un groupe de coordination interministériel qui détermine des options stratégiques permettant d'utiliser le levier des programmes d'acquisition pour toutes les catégories de projets d'immobilisations prévus (GPC et MEA); et la mise en oeuvre de stratégies avalisées par les instances politiques, soit le CIA/CSE actuel, le CEA et les organismes de services communs (voir l'appendice A).

Les diverses options qui détermineront à quel comité du Cabinet attribuer les fonctions projetées sont indiquées dans l'appendice B. Il pourrait s'agir du comité des

priorités et de la planification (CPP), d'un sous-comité du CPP, du comité des ministres du Conseil du Trésor ou du comité chargé du développement économique et régional. Compte tenu de l'importance qui doit être accordée à l'utilisation des programmes d'acquisition pour réaliser les objectifs de développement industriel et régional à long terme, le Groupe d'étude estime que le comité du Cabinet chargé du développement économique et régional réunit les ministres les plus compétents pour diriger le mécanisme. Toutefois, le concours des ministres de la Défense nationale, des Transports, de l'Expansion industrielle régionale et des Approvisionnements et Services améliorerait la coordination des rapports soumis au Cabinet.

Les diverses possibilités pour la composition du groupe de coordination interministériel sont exposées plus loin. Cependant, il est évident que le groupe doit comprendre au moins des représentants de EIC, du ministère des Finances, du MEIR, du MDN, de TPC, du MEST, de AEC/Commerce, de ASC, de TC et du Secrétariat du Conseil du Trésor afin d'assurer la coordination optimale des activités. Il s'agira de déterminer surtout qui fournira le président et le secrétaire. Les possibilités sont décrites dans l'appendice C; elles prévoient la participation du Bureau du Conseil privé, du Secrétariat du Conseil du Trésor, d'un ministère d'orientation qui élabore des politiques (par exemple, le MEIR, le MEST, etc.) ou un ministère d'exécution (le MDN, TC, etc.). Le Groupe d'étude estime que, parmi les ministères d'orientation, c'est le ministère de l'Expansion industrielle régionale qui est le plus indiqué pour fournir au groupe son président et son secrétaire.

Le mécanisme projeté fonctionnerait de la manière indiquée ci-après :

FONCTION	**ORGANISATION**	**BUT**
Décision	Comité du Cabinet	Approbation des options relatives au plan stratégique d'acquisition à long terme
Conseils Direction	Groupe de coordination interministériel	Planification stratégique et contrôle

FONCTION	ORGANISATION	BUT
Mise en oeuvre	ACQUISITIONS (NOTE)	Fonctionnement détaillé du levier des programmes d'acquisition
Grands projets de la Couronne	Cas d'acquisition qui font l'objet du MEA	TOUS LES AUTRES cas d'acquisition
(CIA/CSE)	CEA	Organisme de services communs
Aucun changement au système actuel	Modifier le MEA conformément à la recommandation	Aucun changement au système actuel

Note -

1. Actuellement, les GPC correspondent à des acquisitions de plus de 100 millions de dollars; les cas soumis au MEA représentent des projets variant entre 2 millions et 100 millions et tous les autres cas représentent moins de 2 millions.

2. (CIA/CSE) - Comité d'identification des acquisitions/Conseil supérieur d'examen.

3. CEA - Comité d'examen des acquisitions.

Conclusion - Le mécanisme projeté permettra de mieux utiliser les programmes d'acquisition pour réaliser les objectifs nationaux. Il faut établir un plan de mise en oeuvre exhaustif à l'intention du Groupe de travail ministériel dans les six prochains mois. Une fois le plan approuvé, la politique du Conseil du Trésor relative à l'examen des acquisitions devra être révisée.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage les mesures suivantes :

Établir un groupe de coordination interministériel présidé par le MEIR et composé de hauts fonctionnaires du MDN, de TC, du MEIR, du MEST, de EIC, de AEC (Commerce extérieur), de TPC, de ASC, du ministère des Finances et du SCT pour que le MDN, TC, le MEIR et ASC élaborent ensemble un plan stratégique annuel d'acquisition, destiné à mieux utiliser le processus d'acquisition pour permettre la réalisation des objectifs nationaux. Pour l'élaboration du premier plan annuel, le groupe soumettra un plan de mise en oeuvre qui devrait prévoir :

1. l'amélioration de la compétitivité de l'industrie canadienne par l'établissement du développement industriel et régional à long terme en tant que principal objectif national en ce qui concerne les grandes acquisitions;

2. l'examen de la mesure dans laquelle les politiques ministérielles favorisent un processus d'acquisition axé sur la réalisation des objectifs nationaux;

3. le maintien du mode de fonctionnement du Comité d'examen des acquisitions (CEA), en axant ses critères sur des secteurs précis et sur des valeurs seuils, à l'exclusion de toutes les acquisitions courantes et de celles qui sont assujetties au GATT;

4. l'amélioration des consultations entre l'industrie et le gouvernement dans le but :

   a. d'informer l'industrie des programmes d'acquisition, dès les premières étapes du processus d'approvisionnement,

   b. de promouvoir l'échange rapide de renseignements entre l'industrie et le gouvernement relativement aux possibilités de projets et d'investissement, et

   c. d'améliorer les échanges de renseignements entre l'industrie et les ministères d'exécution en matière de technologie;

5. la mise au point d'une stratégie destinée à améliorer le soutien des activités de recherche et de développement afin d'aider les entreprises

canadiennes à se préparer à soumissionner pour de grands projets fédéraux. Cette stratégie devrait prévoir :

a. la manière dont le soutien sera coordonné avec les ministères d'exécution, et

b. la réaffectation possible des fonds destinés à la recherche et au développement de manière à permettre à l'industrie canadienne de mieux concurrencer les entreprises étrangères pour les marchés gouvernementaux;

6. des projets d'immobilisations à long terme (huit à 12 ans) élaborés au départ par le MDN et TC dans la forme prescrite par le groupe de coordination interministériel et touchant les acquisitions de plus de 2 millions de dollars;

Étant donné que le plan mentionné au premier paragraphe des Options serait examiné chaque année par le Cabinet, il ne serait plus nécessaire de soumettre à ce dernier la Stratégie et le plan annuels d'achats (SPAA);

Réviser le Manuel de la politique administrative de manière à le rendre conforme au premier paragraphe des Options.

APPENDICE A

FONCTIONS PROJETÉES DE CHAQUE ÉLÉMENT DU MÉCANISME RÉACTIVÉ D'EXAMEN DES ACQUISITIONS

Comité du Cabinet

- Adapter au besoin les priorités pour l'utilisation des programmes d'acquisition comme levier en vue de réaliser les objectifs nationaux.

- Avaliser les options stratégiques relatives à l'utilisation des programmes d'acquisition comme levier.

- Donner les directives voulues aux ministères.

Groupe de coordination interministériel central

- Intégrer aux objectifs nationaux approuvés dans le cadre des priorités établies les buts et les objectifs à long terme des ministères d'orientation qui élaborent des politiques.

- À partir des projets d'immobilisations à long terme (dix à 15 ans) des ministères d'exécution, qui concernent le MEA (2 à 100 millions de dollars) et les GPC (plus de 100 millions), déterminer des options stratégiques permettant l'utilisation efficace des programmes d'acquisition comme levier en vue de réaliser les objectifs nationaux.

- Faire approuver par le comité du Cabinet les options stratégiques permettant d'utiliser les programmes d'acquisition comme levier.

- Renseigner périodiquement les ministères sur les options stratégiques et les moyens de réaliser certains objectifs.

- Coordonner les activités interministérielles nécessaires pour mettre au point, au fil du temps, les options stratégiques à long terme qui ont été approuvées.

Comité d'identification des acquisitions/Conseil supérieur d'examen

Le système actuel décrit dans le chapitre 140 du Manuel de la politique administrative du Conseil du Trésor ne nécessite aucun changement.

Comité d'examen des acquisitions

Le système actuel devrait être modifié conformément à la recommandation contenue dans la section "Mécanisme d'examen des acquisitions".

Organismes de services communs

Le système actuel ne nécessite aucun changement.

OPTIONS DU COMITÉ DU CABINET

Priorités et planification

Avantage

- Pouvoir de coordination exclusif

Inconvénient

- Trop occupé

Sous-comité des priorités et de la planification spécialement désigné

Avantages

- Formé des ministres compétents
- Pouvoir de coordination nécessaire

Inconvénients

- Trop occupé
- Nécessite des dispositions spéciales

Conseil du Trésor

Avantage

- Intervention périodique en ce qui concerne les problèmes

Inconvénients

- Pouvoir de coordination insuffisant
- N'a pas fonctionné en ce qui concerne le Mécanisme d'examen des acquisitions comme proposé dans le passé

Développement économique et régional

Avantage

- Intervention périodique en ce qui concerne les problèmes

Inconvénient

- Les ministres des ministères responsables (par exemple le MDN) ne sont pas des membres habituels.

APPENDICE C

COMPOSITION DU COMITÉ DE COORDINATION INTERMINISTÉRIEL CENTRAL

QUEL MINISTÈRE FOURNIT LE PRÉSIDENT ET LE SECRÉTAIRE?

Bureau du Conseil privé

Avantage

- Pouvoir de coordination exclusif

Inconvénient

- N'est pas une fonction normale

Secrétariat du Conseil du Trésor

Avantage

- Un certain pouvoir de coordination

Inconvénient

- N'a pas fonctionné dans le cadre du MEA comme proposé dans le passé

Ministères d'exécution (p. ex., MDN, TC)

Avantages

- Étude complète des préoccupations des ministères responsables de la prestation des programmes

- Accès aux crédits ministériels

Inconvénient

- Pouvoir de coordination restreint

Ministères d'orientation (p. ex., MEIR, MEST)

Avantage

- Étude complète des préoccupations des ministères d'orientation

Inconvénients

- Pouvoir de coordination restreint
- Pas d'accès aux crédits des ministères

PROGRAMMES D'ACQUISITION DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT

BUT

Déterminer dans quelle mesure les pratiques et les politiques d'acquisition des sociétés d'État appuient les objectifs d'expansion industrielle et régionale du gouvernement, et vérifier s'il y a lieu d'entreprendre une étude plus approfondie de cette question.

SITUATION GÉNÉRALE

La Loi sur l'administration financière contient une liste de 147 sociétés d'État en propriété entière, qui achètent annuellement pour environ 9 milliards de dollars de biens et de services destinés à leur propre usage.

Ces dépenses représentent 2 % du produit national brut (PNB), mais 90 % d'entre elles ont été faites au titre des approvisionnements nécessaires au fonctionnement et des services d'entretien, et seulement 10 % au titre des grands biens d'équipement. Par exemple, la société des Chemins de fer nationaux du Canada consacre 1.4 milliard par année à l'achat de biens et de services qu'elle se procure, dans une large mesure régionalement et dont 500 millions sont affectés à l'achat de biens d'équipement.

Le tableau 1 indique les dépenses d'immobilisations approximatives consacrées aux grands biens d'équipement par cinq sociétés d'État parmi les plus importantes.

TABLEAU 1

DÉPENSES D'IMMOBILISATIONS CONSACRÉES AUX GRANDS BIENS D'ÉQUIPEMENT (1983)

Société	**(milliers $)**
Chemins de fer nationaux du Canada	500
Air Canada	350
Pétro-Canada	150
Via Rail	130
Téléglobe Canada	100
TOTAL	**1,230**

Sources : Rapports annuels de 1983

Les 143 autres sociétés d'État ont effectué des dépenses d'immobilisations largement inférieures à 100 millions de dollars par année.

Pour les retombées industrielles qu'on peut réalistement espérer tirer des programmes d'acquisition des sociétés d'État, on peut donc compter sur ces grandes sociétés d'État (voir le tableau 1), et selon les programmes d'immobilisations prévus, également sur la Société Radio-Canada, la Société canadienne des postes et quelques autres.

Étant donné que les achats de matériel sont principalement faits dans un petit nombre de secteurs, ils peuvent avoir une incidence marquée sur ces secteurs. Le tableau 2 indique que les acquisitions des sociétés d'État sont principalement faites dans six secteurs industriels, dont les plus importants sont le matériel de transport, les produits du pétrole et de la houille et le matériel électrique.

Le tableau 2 indique, en outre, que les importations représentent environ 60 % des acquisitions faites dans les secteurs du matériel de transport et de la machinerie, le matériel de transport importé comprenant principalement des aéronefs et des pièces d'aéronef.

TABLEAU 2

CONCENTRATION DES ACQUISITIONS DES SOCIÉTÉS D'ÉTAT FÉDÉRALES

Secteur	Valeur (milliers $)	Total (%)	Importations (%)
Matériel de transport	385,782	28.96	59.10
Produits du pétrole et de la houille	258,004	19.37	7.30
Matériel électrique	145,969	10.96	29.52
Transformation des métaux	93,692	7.03	23.58
Machinerie	84,692	6.34	10.56
Aliments et boissons	80,866	6.07	
Total partiel	1,048,802	78.73	-
Autres secteurs industriels courants (14)	283,152	21,27	-
TOTAL	**1,331,954**	**100.00**	-

Il serait difficile d'accroître sensiblement l'expansion industrielle en augmentant le contenu canadien des acquisitions des sociétés d'État puisqu'il n'y a aucun fournisseur canadien d'aéronefs commerciaux. Toutefois, la politique d'acquisition des sociétés d'État a toujours appuyé l'industrie canadienne (dans le cas, par exemple, du matériel ferroviaire), et le maintien de ces politiques d'appui est important pour les entreprises industrielles et commerciales du Canada.

ANALYSE

Bien que les nombreuses sociétés d'État aient été créées pour diverses raisons, le principe de gestion sous-jacent veut qu'elles fonctionnent d'une manière efficace et sans l'intervention du gouvernement pour la prestation des services, et que, lorsqu'il y a lieu, elles concurrencent sur un pied d'égalité les entreprises du secteur privé. À cet égard, les grandes sociétés d'État doivent se conformer aux règlements (fédéraux, provinciaux ou internationaux) de la même manière que leurs homologues du secteur privé. Il importe de maintenir cette concurrence si l'on veut commercialiser davantage les sociétés d'État.

Les six sociétés d'État étudiées ont toutes des politiques qui reflètent leur rôle de "bons citoyens" et comme elles appartiennent à l'État, elles essaient d'être considérées comme des chefs de file dans l'application des objectifs nationaux. Elles ont donc tenu compte de diverses retombées socio-économiques dans leurs politiques et programmes d'acquisition. (Voir, par exemple, la déclaration de principe de Pétro-Canada sur les acquisitions à l'appendice A.)

Cependant, bien qu'elles visent les retombées socio-économiques, les sociétés d'État tiennent également compte de facteurs d'ordre commercial, c'est-à-dire que les décisions doivent être prises sous le signe de la rentabilité. Ainsi, elles peuvent verser diverses primes pour le contenu canadien afin d'assurer l'établissement d'une base stable de fournisseurs. De la même manière, elles peuvent appuyer les nouvelles initiatives technologiques lorsqu'elles sont susceptibles d'améliorer l'efficience ou l'efficacité des opérations à long terme.

Par exemple, Pétro-Canada a acheté un procédé d'hydrotraitement de 20 millions de dollars pour sa raffinerie de Montréal. L'installation constituera la

première utilisation, à des fins de production, de ce procédé mis au point par le Centre canadien de la technologie des minéraux et de l'énergie et comportera l'utilisation de réservoirs sous pression à parois épaisses fabriqués pour la première fois au Canada (auparavant, tous les réservoirs sous pression semblables étaient importés).

Puisque leurs programmes d'acquisition servent à appuyer les grands objectifs du gouvernement visant à favoriser l'expansion industrielle et régionale, les sociétés d'État devraient être assujetties aux mêmes exigences que les autres sociétés et à un contrôle exercé par les organismes de réglementation. Par exemple, l'élaboration d'une infrastructure de soutien pour l'industrie pétrolière sous-marine, sur la côte est ou dans la mer de Beaufort, constitue un objectif que visent tout à la fois les sociétés pétrolières oeuvrant dans ces régions et les gouvernements. Il vaut mieux coordonner ces activités dans le cadre de grands programmes d'expansion industrielle auxquels participent le gouvernement et les sociétés, plutôt que par le truchement de programmes d'acquisition proprement dits.

Conclusion - Les sociétés d'État favorisent l'expansion industrielle et régionale au moyen de leurs plans d'achat, sous réserve des contraintes de la viabilité commerciale. Leurs objectifs sont conséquents avec la politique du gouvernement.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de n'entreprendre, pour le moment, aucune autre étude des politiques et pratiques d'acquisition des sociétés d'État relatives aux objectifs du gouvernement en matière d'expansion industrielle et régionale.

APPENDICE A

POLITIQUE D'ACQUISITION DE PÉTRO-CANADA

Pétro-Canada reconnaît que les décisions qu'elle prend en ce qui concerne ses programmes d'acquisition peuvent avoir une incidence notable sur la situation de l'emploi, sur la création de nouveaux débouchés pour les entreprises canadiennes et sur la constitution d'un bassin de fournisseurs compétents pour la société. Pétro-Canada privilégie les entreprises canadiennes régionales qui satisfont à ses exigences en lui assurant, selon les bons principes du commerce, un approvisionnement régulier et des produits techniquement au point. La société s'efforce de rendre son processus d'appel d'offres aussi accessible que possible aux fournisseurs locaux. Dans le cadre de son programme d'acquisition de biens et de services, elle entreprend régulièrement une évaluation exhaustive des éléments suivants :

- la valeur ajoutée au Canada, en général, et, en particulier, dans la région où se fait l'exploitation des richesses naturelles;

- l'aptitude du fournisseur à satisfaire les besoins de la société et à améliorer la capacité industrielle de la région et du pays;

- dans les cas où la société doit absolument s'approvisionner à l'extérieur, celle-ci s'efforce d'utiliser son pouvoir d'achat à bon escient pour faire en sorte qu'elle-même et le Canada en retirent le plus d'avantages possibles sur les plans de la technologie, de la gestion et de l'emploi.

PROGRAMMES COOPÉRATIFS D'ACQUISITION FÉDÉRAUX-PROVINCIAUX

BUT

Étudier des méthodes pour intensifier la collaboration entre le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les administrations municipales et leurs sociétés d'État au chapitre de l'approvisionnement et du partage des renseignements y relatifs afin de a) réaliser de plus grandes économies et b) favoriser l'expansion industrielle.

SITUATION GÉNÉRALE

Le marché intérieur restreint du Canada ne suffit pas pour assurer la subsistance de nombreux fabricants de produits consommés par les gouvernements.

Les trois paliers de gouvernement au Canada dépensent quelque 60 milliards de dollars par année en biens et services. Une partie importante de ces dépenses est consacrée aux importations, le reste provenant de sources d'approvisionnement nationales souvent très fragmentées. Au palier fédéral, 80 % des milliards de dollars dépensés au titre des acquisitions par Approvisionnements et Services Canada (ASC) sont destinés à des entreprises installées au Canada mais, en revanche, près de la moitié du contenu de ces acquisitions est importée.

ANALYSE

Le principe de la collaboration dans l'acquisition des biens et des services est bien établi comme moyen efficace de réaliser des économies et de favoriser l'expansion industrielle. Par exemple, l'achat de médicaments dans le cadre du Programme coopératif d'achats en vrac de médicaments a permis aux administrations participantes de réaliser des économies substantielles et, récemment, l'achat conjoint d'avions-citernes CL-215 par les deux paliers de gouvernement a permis d'améliorer la protection d'une précieuse richesse naturelle contre les incendies, de réaliser des économies et de conserver des techniques importantes pour le Canada.

Afin de profiter des retombées éventuelles des programmes d'acquisition coordonnés dans le secteur public, les gouvernements doivent collaborer à ce processus de manière plus suivie. Il leur faut, en outre, procéder à une analyse plus détaillée d'une gamme plus variée de produits.

Les trois paliers de gouvernement sont de gros acheteurs de produits : instruments médicaux, matériel de laboratoire et instruments scientifiques, matériel de communication, intégration de systèmes électroniques, matériel utilisé par les services de police et services d'entretien et de réparation du matériel. La création d'une sorte de comité intergouvernemental pour l'achat conjoint de biens et de services contribuerait largement à améliorer la collaboration intergouvernementale pour l'acquisition de ces produits.

Deux variantes de cette approche ont été proposées au cours des cinq dernières années. En 1980, le gouvernement fédéral a proposé, lors d'une conférence fédérale-provinciale des ministres et sous-ministres des Travaux publics, des Approvisionnements et des Services du gouvernement, qu'une Agence nationale d'approvisionnement coopératif (ANAC) soit établie. Cette agence serait exploitée en copropriété et servirait à déterminer, à commercialiser et à exécuter l'ensemble des acquisitions du secteur public.

Par la suite, l'Ontario a proposé la création d'une Agence de développement du marché canadien pour mieux coordonner les acquisitions fédérales, provinciales et municipales. L'Ontario estimait qu'environ 70 % des produits médicaux et des produits d'hygiène achetés par les gouvernements, représentant une valeur totale d'environ 1.2 milliard de dollars, étaient importés et alléguait que la récupération de 20 % seulement de ce marché permettrait d'accroître les ventes intérieures de 240 millions de dollars, de créer de nouveaux emplois et d'augmenter les possibilités d'expansion régionale.

D'autres provinces répliquèrent que la création d'une Agence de développement du marché canadien aurait pour effet de centraliser les décisions relatives aux acquisitions, et leur opinion l'emporta. Les avis concernant ce problème semblent changer; mentionnons, par exemple, l'opinion mise de l'avant par la Canada West Foundation dans l'étude qu'elle a effectuée en 1985 sur les obstacles au commerce

entre les provinces, et selon laquelle les politiques d'acquisition restrictives figurent parmi les obstacles qui limitent le libre échange au Canada. Pour atténuer ce problème, il est recommandé de créer un organisme consultatif qui veillerait à la collaboration intergouvernementale et dont le but principal serait de fournir des renseignements.

Le mandat de cet organisme consultatif chargé des programmes d'acquisitions coopératives serait :

- de rassembler et de diffuser de l'information sur les acquisitions, les normes et spécifications et la liste de fournisseurs du secteur public;

- de déterminer les économies qui pourraient être réalisées grâce aux achats conjoints, ainsi que les sources possibles d'approvisionnement par secteur et par produit; les résultats de ces études seraient diffusés à des fins d'analyse et pour que des mesures soient prises, s'il y a lieu;

- de servir d'agent de liaison pour les parties qui manifestent de l'intérêt à l'égard de l'approvisionnement conjoint, et servir, pour chaque cas, de bureau de projet pour ces acquisitions conjointes;

- d'harmoniser les politiques d'acquisition des gouvernements et de chercher des solutions conjointes aux problèmes communs.

Les questions relatives à la dotation et au financement seraient réglées par les participants. ASC et le MEIR représenteraient vraisemblablement le gouvernement fédéral. Une partie des coûts devrait être récupérable grâce à la vente des résultats des recherches et d'autres données. Les membres participants assureraient tour à tour la direction de l'organisme consultatif.

Certaines mesures ont déjà été prises pour établir des relations plus étroites avec les gouvernements provinciaux. Des protocoles d'entente établissant un cadre général de collaboration ont été signés avec sept provinces : la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, l'Ontario, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, la Nouvelle-Écosse et Terre-Neuve.

Les consultations récentes concernant la Stratégie et plan annuels d'achats (SPAA) de ASC, auxquelles ont participé les dix gouvernements provinciaux, ont fait ressortir la nécessité d'une plus grande concertation. Cette Stratégie pour les années 1985-1986 à 1988-1989 recommandait que des "plans d'action" individuels soient élaborés pour chaque province selon les questions d'intérêt mutuel que chacune a relevées. Il a été question de séminaires intitulés "Comment faire des affaires avec le gouvernement" parrainés conjointement, d'échanges de personnel, de ventes coopératives de biens excédentaires et de l'échange de renseignements sur les systèmes et méthodes d'approvisionnement.

La publication de ASC intitulée "La taille et la structure du marché du secteur public" (étude commandée conjointement par ASC, quelques provinces et le MEIR) a révélé des renseignements d'un grand intérêt sur le marché du secteur public. Cette publication doit maintenant être mise à jour, et tous les gouvernements provinciaux sont priés d'y collaborer.

Conclusions - Ces initiatives doivent être appuyées et encouragées encore davantage. Certaines mesures devraient être prises pour signer des protocoles d'entente avec les autres provinces. Cependant, ces initiatives devraient être considérées comme le début du mouvement plutôt que la fin.

Au fur et à mesure qu'on acquerra de l'expérience en matière d'élaboration de protocoles d'entente et de plans d'action, il faudra faire plus d'efforts pour élargir la portée de la coopération fédérale-provinciale en matière d'acquisition. L'organisme consultatif projeté constitue un moyen efficace de traiter un important problème commun lié à l'expansion industrielle et régionale. Il permettra, en outre, d'analyser les économies que pourraient réaliser tous les paliers de gouvernement durant cette période de sérieuses restrictions budgétaires, tout en respectant, par ailleurs, l'esprit et la lettre des initiatives internationales du gouvernement dans le domaine du commerce et des acquisitions.

OPTIONS

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'établir un organisme consultatif fédéral-provincial chargé de la coopération en matière d'acquisitions afin :

1. de recueillir et de diffuser des renseignements concernant les programmes d'acquisition du secteur public, les normes et les spécifications, ainsi que les listes de fournisseurs;

2. d'entreprendre une analyse, par secteur et par produit, de manière à déterminer les économies pouvant découler des achats conjoints et les diverses sources d'approvisionnement.

CONSULTATIONS

Les membres du Groupe d'étude sur les programmes d'acquisition du gouvernement ont interrogé, en entrevue, de nombreux hauts fonctionnaires fédéraux à Ottawa et dans les régions, de même que des porte-parole de diverses associations industrielles, d'entreprises privées et de sociétés de la Couronne. Ils ont aussi consulté des particuliers. (Par souci de concision, la liste qui suit ne contient pas le nom de toutes les personnes que le Groupe d'étude a consultées dans chaque organisme.)

Ministères et organismes du gouvernement fédéral

Agriculture

B.A. McKinnon
Directeur général

Agence canadienne de développement international

P.J. Haines
Vice-président

D. Holdsworth
Directeur général

Communications

C.A. Franklin
Directeur général

G. Henter
Directeur général

P. Liebel
Directeur général

Service correctionnel

J.-P. Cadieux
Sous-commissaire

Corporation de disposition des biens de la Couronne

P. Lefebvre
Président

Emploi et Immigration

H. Braiter
Directeur général

E. Davis
Directeur général

Énergie, Mines et Ressources

S. Mensforth
Sous-ministre adjoint

K. Whitham
Sous-ministre adjoint

Environnement

D.M. Brown
Directeur général

Affaires extérieures

G. Smith
Sous-ministre

D. Burney
Sous-ministre adjoint

A. Kilpatrick
Sous-ministre adjoint

D. Bresnahan
Directeur général

T. Chell
Directeur général

K. Plowman
Directeur général

Santé et Bien-être social

G. Berger
Coordonnateur fédéral
Bureau des Jeux olympiques

K.F. McCarthy
Directeur général

Justice

R. L. Evans
Sous-ministre adjoint

Ministère d'État chargé des Sciences et de la Technologie

R. Gaultieri
Sous-secrétaire

Défense nationale

VAdm. D. Mainguy
Vice-chef de l'état-major de la Défense

LGén. F. Richard
Chef adjoint de l'état-major de la Défense

J. Killick
Sous-ministre adjoint

MGén. G. MacFarlane
Sous-ministre adjoint associé

RAdm. E. Healey
Chef

R. Hutchinson
Chef

M.E. Matusiak
Chef

D.F. Scholfield
Chef

Comm. J. Green
Chef de projet

BGén. B.G. Harrison
Directeur général

D. Hines
Directeur général

Conseil national de recherches

B. Leddy
Vice-président

J.K. Pulfer
Vice-président

C. Willis
Secrétaire général

Vérificateur général

P.D.M. Ward
Vérificateur général adjoint

Bureau du Conseil privé

D. Broadbent
Secrétaire adjoint du Cabinet

H. Swain
Secrétaire adjoint du Cabinet

S. Rosell
Directeur exécutif

Commission de la Fonction publique

J.-A. Saint-Aubin
Directeur exécutif

Expansion industrielle régionale

R.E. Brown
Sous-ministre adjoint

M. Abrams
Directeur général

G. Chaisson
Directeur général

D.P. DeMelto
Directeur général

C. Oliver
Contrôleur

Revenu Canada, Impôt

H.J. Lagasse
Directeur général

Commission sur les pratiques restrictives du commerce du Canada

O.G. Stoner
Président

Secrétariat d'État

R. Rabinovitch
Sous-secrétaire d'État

A. Landry
Sous-secrétaire d'État adjoint

P. Gawn
Directeur général

M. Tsui
Directeur général

Solliciteur général

M. Zelman
Conseiller principal

Statistique Canada

E. Outrata
Directeur général

Approvisionnements et Services

R.V. Hession
Sous-ministre

H.H. Floyd
Sous-ministre adjoint

P. Lefebvre
Sous-ministre adjoint

P. Smith
Sous-ministre adjoint

N. Bhumgara
Directeur général

B.T. Boyd
Directeur général

G.J. Brown
Directeur général

G. Chadwell
Directeur général

P. Comeau
Directeur général

P.C. Connolly
Directeur général

J.N. Courtney
Directeur général

J. Hammond
Directeur général

S.R. Kerr
Directeur général

N. Manchevsky
Directeur général

J. Murray
Contrôleur

R.A. Sweetman
Directeur général

H. Webster
Directeur général par intérim

R. Weese
Directeur général

Transports

N. van Duyvendyk
Sous-ministre adjoint

J. Allan
Administrateur

G. Sinclair
Administrateur

M. Herasymmick
Directeur exécutif

Conseil du Trésor

G. Capello
Sous-secrétaire

J.-J. Noreau
Sous-secrétaire

G. Glashan
Secrétaire adjoint

G. Duclos
Sous-contrôleur général

J. McCrindell
Contrôleur général adjoint

L. Fry
Président, Conseil de révision des services communs

J.-R. Thivierge
Secrétaire adjoint

C. Guruprasad
Vice-président, Groupe de travail sur l'informatique

Affaires des anciens combattants

P. Sicard
Sous-ministre

CONSULTATIONS AUPRÈS DES AUTRES MINISTÈRES FÉDÉRAUX ET DES ENTREPRISES PRIVÉES

GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

VANCOUVER

G. Cowles
Approvisionnements et Services

B.M. McLean
Approvisionnements et Services

J.A. Quigley
Ministère des Communications

C.C. Townslager
Approvisionnements et Services

M.R. Tupper
Travaux publics

EDMONTON

J.A. Bangart
Emploi et Immigration

K. Johnston
Travaux publics

P. McGee
Coordonnateur fédéral du développement économique

I. Nystad
Emploi et Immigration

T. Simper
Approvisionnements et Services

C. Tainsh
Approvisionnements et Services

REGINA

J. McLean
Affaires indiennes et du Nord

P.R. Sherhols
Coordonnateur fédéral du développement économique

T. Simper
Approvisionnnements et Services

H. Wolfe
Administration du rétablissement agricole des Prairies
Agriculture Canada

HALIFAX

W. Ayre
Défense nationale (Lab.)

R.F. Brown
Défense nationale (Lab.)

J. Hammond
Approvisionnements et Services

W. Harper
Défense nationale

J. Hiscott
Transports (Garde côtière)

T. Ivanko
Défense nationale

A.-J. Lapierre
Transports (Garde côtière)

R. Lavoie
Pêches et Océans (Recherche)

J.D. Murray
Défense nationale

D. Robson
Conseil national de recherches

ST-JOHN'S (TERRE-NEUVE)

L.-N. Bourgeois
Pêches et Océans

R. Hayward
Coordonnateur fédéral du développement économique

R. Hyslop
Transports (Garde côtière)

F. Porter
Pêches et Océans

GOUVERNEMENT DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

C.S. Hutchings
British Columbia Purchasing Commission

ENTREPRISES PRIVÉES

VANCOUVER

D. Atkins
Benwell Atkins

M. Burbank
CTF Systems

R. Colbourne
Temporarily Yours

J.A. Foster
MacLean Plansearch Corporation

K. Jones
Jones Tent and Awning Ltd.

T.A. McLean
Allied Shipbuilders Ltd.

B. Michael
Sea-West Engines Ltd.

G. Pratt
Jones Tent and Awning Ltd.

EDMONTON

J. Ducue
The Independent Wholesale Ltd.

L. Francke
Hinton Lumber Co. Ltd.

R. Prince
Bow Valley Fixers Fleet Repair Shop Ltd.

N. Pysyk
Athena Interior Enterprises

M. Sullivan
Superior Steel Desk MFG.

J. Thompson
P.C.L. Contractors Western Ltd.

R.F. Wagner
The Jasper Printing Group Ltd.

REGINA

D. Hammerlind
Wallace Construction Specialties Ltd.

C. Hughes
Westank Willock

L. Levson
Brigdens Photo/Graphics

E. Ruller
Westank Willock

D. Safnuk
Dairy Producers Co-operative

H. Schneider
Moose Jaw Heating and Plumbing Inc.

D. Tucker
Pro-Ag International

L. White
Barrier Cubbon Advertising

HALIFAX

R. Bezansion
Pictou Industries Ltd.

G. Gillis
Washburn and Gillis Assoc.

M. MacPherson
Seimac Ltd.

D. McCallum
McCurdy Printing and Typesetting Ltd.

D. Sutherland
The Sutherland Group of Assoc. Companies

H. Sutherland
Gagetown Shipyards

O. Washburn
Washburn and Gillis Assoc.

ST-JOHN'S (TERRE-NEUVE)

R.I. Avery
J.C. Pratt (1979) Ltd.

H. Bensen
Beothuk Data Systems Ltd.

A. Burgess
Compagnie des chantiers maritimes de
Terre-Neuve

J. Martin
Shawmont NFLD. Ltd.

J. Payne
Professional Personnel

E. Price
BAE Group

F.D. Smith
Nordco Ltd.

S. Tuck
United Cotton Mills

SOCIÉTÉS DE LA COURONNE

Air Canada

Bureau des jeux olympiques de 1988

Canadair Limitée

CN Rail

Énergie atomique du Canada Limitée

Pétro-Canada Limitée

Société canadienne de brevets et
d'exploitation Limitée

Société canadienne des Postes

Téléglobe Canada Limitée

Urban Transportation Development Corporation

VIA Rail Canada

GOUVERNEMENT DES ÉTATS-UNIS

W. Mathis
Acting Administrator
Office of Federal Procurement Policy

M. Gilleece
Deputy Undersecretary of Defence (Acquisition)
(D.O.D.)

W. Wittig
Office of Contract Policy and Administration
(D.O.D.)

R. Donnelly
Director Industrial Research (D.O.D.)

A. Tucker
Deputy Assistant Inspector General for
Auditing (D.O.D.)

A. Beres
Assistant Administrator for Acquisition Policy
General Services Administration

T. Davis
Assistant Administrator
Office of Information Resources
General Services Administration

P. Math
Associate Director
General Accounting Office

J. Lewin
Chief Investigator
Government Operations Committee
U.S. House of Representatives

SOCIÉTÉS DU SECTEUR PRIVÉ

Banque royale du Canada

Bombardier Limitée

Charles E. Napier Co. Ltd.

Conner and Wetterhahn

Coopers and Lybrand Ltée

CPER Management Consulting Inc.

Crowntek Sales Inc. (Toronto)

DMR et Associés Ltée

Garrett Manufacturing Ltd.

General Motors du Canada Ltée, Division diesel

Goodman and Goodman (Toronto)

HTS Hi Tech Systems Limited (Vancouver)

Hydro-Ontario

Hydro-Québec

Investissements Elmag Ltée

Raytheon Canada Limitée

Shell Canada Limitée

Systemhouse Ltée

Touche Ross et Associés

Université d'Ottawa

ASSOCIATIONS INDUSTRIELLES

Association canadienne des fabricants d'équipements de bureau

Association canadienne de technologie avancée

Association canadienne d'exportation

Association des chantiers maritimes canadiens

Association des industries aérospatiales du Canada

Association des manufacturiers canadiens

Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada

Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada

PARTICULIERS

A. Allan

A. Bailey

G.A. Berger

D.A. Golden

D. Mundy

SYNDICAT

Fédération canadienne du travail